



Jernbane-
direktoratet

Utredning av og forslag til finansierings- og samhandlings- modell for digitale tjenester for sømløs mobilitet

Oppdrag 23-2024

UTKAST TIL RAPPORT

Dokument nr: [Dokumentnr]

Dato:

Sammendrag

Denne rapporten dokumenterer Jernbanedirektoratets utredning av og forslag til finansierings- og samhandlingsmodell for det videre arbeidet med digitale tjenester for sømløs mobilitet. Målet for utredningen har vært å identifisere finansierings- og samhandlingsmodeller som kan tilrettelegge for samhandling om digitale løsninger som gjør det enklere å planlegge og gjennomføre grønne reiser, og legger til rette for kostnadseffektiv miljøvennlig mobilitet. Vi har lagt vekt på dialog og medvirkning fra sentrale aktører i sektoren. Dette er oppnådd gjennom arbeidsmøter og individuelle samtaler. Vurderingene og anbefalingene er Jernbanedirektoratets egne, og bygger på en samlet vurdering av innspillene som har kommet frem.

Dagens situasjon og utfordringer

Gode digitale tjenester gjør det enklere å reise kollektivt. Sanntidsinformasjon om kollektivtilbudet (rutetider og avvik), sømløse billett kjøp og enklere tilgang til ulike typer transportmidler er eksempler på dette. Norge ligger langt fremme internasjonalt og er ledende i Europa innen utvikling av denne typen tjenester. Staten har gjennom sitt eierskap til Entur utviklet en digital plattform som brukes av flere aktører i sektoren og kan benyttes av flere, uten vesentlig merkostnad.

Det har også vært en utvikling i retning av mer samarbeid mellom kollektivaktørene om digitale tjenester blant annet gjennom selskapet Tet Digital AS og Offentlig mobilitetssamarbeid (OMS).

Selv om vi har kommet langt er det fremdeles utfordringer og forbedringsmuligheter, og mange aktører etterlyser mer samarbeid. I dag utvikler mange aktører egne digitale løsninger, ofte uten felles infrastruktur, noe som gir fragmenterte tjenester og ineffektiv ressursbruk. Ved å bygge mer av tjenesteutviklingen på felles digitale plattformer kan vi skape større verdi og et mer sammenhengende kollektivtilbud for de reisende.

Kundebehov og transportbehov er i stadig endring med økende teknologisk kompleksitet og mange ulike interessenter. Det er nødvendig med kontinuerlig utvikling for å kunne møte kundenes behov på en effektiv og markedstilpasset måte. Dette skaper igjen behov for finansierings- og samhandlingsmodeller som kan ivareta både statens, fylkeskommunenes, kollektiv- og togselskapenes interesser og gi forutsigbarhet for sektoren. En koordinert tilnærming som omfavner hele mobilitetstilbudet, kan bidra til mindre dobbeltarbeid, styrket effektivitet og sikre at investeringer i digital infrastruktur gir størst mulig samfunnsnytte.

Anbefalinger

For å imøtekomme innbyggernes forventninger og de politiske målene om sømløs mobilitet kreves forutsigbare virkemidler som stimulerer til samhandling, innovasjon og kostnadseffektivitet. Et mangfold av aktører og ulike mål på tvers av forvaltningsnivåer gjør området komplekst, og virkninger av endringer er vanskelige å forutse. For å forsterke den positive utviklingen de siste årene anbefaler vi å bygge videre på eksisterende strukturer fremfor radikale endringer. Styrking av samordning og finansiering bør skje trinnvis.

Finansieringsmodell og regulatoriske grep

Vi vurderer at en samfinansieringsmodell, der statlige midler kombineres med bidrag fra aktørene, er den mest hensiktsmessige løsningen for å fremme effektiv ressursbruk og insentiver til innovasjon. Staten bør ta et særlig ansvar for å finansiere felles data- og digitaldrevet sømløs mobilitet på nasjonalt nivå, mens fylkeskommuner og kollektivselskap bør bidra med finansiering av tjenester som gir nytte og økonomiske gevinster innenfor deres egne ansvarsområder. Modellen viderefører i hovedsak dagens struktur, men med sterkere vekt på samsvar mellom nytte og finansieringsansvar.

Vi anbefaler i lys av dette endringer i finansieringsmodellen for Entur. Vi anbefaler at statens finansiering av digital infrastruktur i Entur i større grad skjer direkte til Entur gjennom Jernbanedirektoratet og i mindre grad gjennom trafikkavtalene med togselskapene. Dette vil etter vår vurdering sikre større samsvar mellom nytte og finansieringsansvar enn i dag.

Sømløse løsninger for de reisende krever samarbeid om digital infrastruktur som muliggjør salg av reiser på tvers av transporttjenester. Staten har gjennom Entur utviklet en digital infrastruktur for salg av reiser, som også er tilpasset det som forventes av krav fra EU. Vi anbefaler at det blir obligatorisk å gjøre alle reiseprodukter tilgjengelige på denne infrastrukturen og i felles kanaler på nasjonalt nivå.

Den digitale infrastrukturen bør også gjøres tilgjengelig for bruk av alle aktører. Vi anbefaler å utvide tjenesteomfanget i eksisterende gebyrordning (gebyrordning for elektronisk billettering) til å omfatte hele Entur sin nasjonale digitale infrastruktur for salg og billettering, inkludert avregning. Vi foreslår at det faste grunnbeløpet i dagens gebyrordning videreføres uendret for fylkeskommuner og kollektivselskaper, og at eventuelle økninger i gebyret kun skjer som følge av økt bruk av Enturs tjenester. Ved økt bruk foreslår vi en betalingsmodell der kostnadene reflekterer de marginale kostnadene ved den økte bruken. Endringene utformes innenfor gjeldende konkurranse- og statsstøtterepler.

Samhandlingsmodell

Kollektivselskapene gir uttrykk for at det er potensial for mer samarbeid om digitale tjenester enn i dag, selv om det har vært en positiv utvikling de siste årene. En fremtidig samhandlingsmodell bør på en egnet måte ivareta balansen mellom statens og fylkeskommunenes behov for styring og oppfølging av budsjettmidler og jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen. Samhandlingsmodellen bør også legge til rette for fleksibel og smidig systemutvikling og effektive beslutningsprosesser i utførende ledd.

Vårt anbefalte tiltak er å supplere eksisterende styringsstrukturer med en sektorovergripende rådsmodell for å styrke koordinering og strategisk samordning. Vi anbefaler at arbeidet i rådsmodellen innrettes for å få til forpliktende avtaler der det er hensiktsmessig. Avtaler kan for eksempel handle om felles satsninger, prioriteringer og finansiering. Modellen består av et strategisk råd, ulike brukerråd (basert på dagens strukturer) og et sekretariat. Det strategiske rådet (ledet av Jernbanedirektoratet) skal samle sentrale aktører for å gi råd om strategi, porteføljestyling og finansiering, mens brukerrådene (ledet av tjenestetilbydere) skal sikre tett medvirkning fra tjenestebrukere. Sekretariatet skal understøtte arbeid i det strategiske rådet og koordinere prosesser på tvers av strategisk råd og brukerråd. Samlet vil rådsmodellen bidra til et mer strukturert rammeverk for felles prioritering, effektiv ressursbruk og økt eierskap til den digitale utviklingen i sektoren.

Videre arbeid og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Jernbanedirektoratet anbefaler å iverksette etableringen av en rådsmodell umiddelbart, som deretter involveres i utformingen av øvrige strukturer. Innenfor rådsmodellen bør det vurderes hvilke salgs- og billetteringstjenester som skal omfattes av en gebyrordning med utvidet tjenesteomfang, uten at dette skaper barrierer for at aktørene selv kan finansiere individuelle utviklingsbehov. Vurderinger av gebyrordningen bør inkludere kostnadsstruktur og transaksjonsvolumer for å sikre bærekraftig finansiering og riktige insentiver.

Det bør også gjøres nærmere avklaringer av hvordan de anbefalte endringene i Enturs finansiering bør implementeres, herunder i hvilket omfang ulike tjenester bør finansieres via statlige midler, gebyrer eller avtaler, inkludert vurderinger av statsstøtterettslige forhold. Innretningen av finansieringsmodellen må også gi tjenestetilbydere en robust grunnfinansiering som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet og forutsigbarhet. Både finansierings- og samhandlingsmodellene bør evalueres jevnlig for å justere virkemidler ved behov.

Utarbeidet av
Mobilitet og samfunn

Godkjent av
NN

Dato
dd.mm.åååå

Endringslogg:

Saksnummer

#####

Dokumentnummer

#####

Versjon

01

Innhold

1	Om utredningen	7
1.1	Bakgrunn for utredningen.....	7
1.2	Interessenter	8
1.3	Avgrensninger.....	9
1.4	Oppbygging av utredningen	9
2	Dagens situasjon.....	10
2.1	Digitale tjenester for kollektivtransport	10
2.2	Ansvar for digitale tjenester i kollektivsektoren	11
2.3	Dagens samarbeid om digitale tjenester i kollektivsektoren	13
2.4	Dagens finansiering av digitale tjenester i kollektivsektoren	16
3	Problembeskrivelse.....	19
3.1	Potensial for økt kollektivandel gjennom digitale tjenester for sømløs mobilitet	19
3.2	Dagens finansiering av Entur oppfattes som lite transparent og fremtidsrettet.....	20
3.3	Kostnadsvekst, teknologiske trender og digital kompleksitet.....	21
3.4	Dagens samhandlingsmodeller sikrer ikke helhetlig koordinering og samarbeid	22
3.5	Forventet regulering i EU medfører økt behov for samordning	23
4	Mål og vurderingskriterier	25
4.1	Mål for fremtidig situasjon.....	25
4.2	Vurderingskriterier for finansierings- og samhandlingsmodeller	25
5	Interessentenes behov.....	27
5.1	Statlige myndigheters behov (nasjonale politiske mål og føringer)	27
5.2	Regionale og lokale myndigheters behov	28
5.3	Innbyggernes behov	28
5.4	Fylkeskommunale kollektivaktørers behov	28
5.5	Togselskapers behov	29
5.6	Digitale tjenestetilbyderes behov	29
6	Finansieringsmodeller.....	31
6.1	Kategorier av kostnader som skal finansieres	31
6.2	Finansieringsmodeller for utviklingskostnader	32
6.3	Finansieringsmodeller for drift- og forvaltningskostnader	41
6.4	Samlet vurdering og anbefaling	49
6.5	Implikasjoner for eksisterende finansieringsmodell	51
7	Samhandlingsmodeller	54
7.1	Dagens samhandling	54
7.2	Alternative modeller	54
7.3	Vurdering av alternative modeller	60
7.4	Supplerende verktøy og virkemidler for samhandling	64
7.5	Samlet vurdering og anbefaling	66
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	67
8.1	Direkte virkninger	67
8.2	Indirekte virkninger	68
8.3	Samlet vurdering	69
9	Samlet anbefaling.....	70
9.1	Anbefalt finansieringsmodell og regulatoriske grep.....	70
9.2	Anbefalt samhandlingsmodell	72

10	Videre arbeid og forutsetninger for vellykket gjennomføring.....	73
11	Referanser.....	74
12	Vedlegg.....	76
12.1	Forstudier – felles nasjonale komponenter.....	76
12.2	Kollektivaktørenes kostnader til digitale tjenester	77
12.3	Nasjonale grunntjenester som leveres av Entur	78
12.4	Rettslige og regulatoriske rammebetingelser	79
12.5	Statlige finansieringskilder for større satsninger og nyutvikling	82
12.6	Samfunnsøkonomisk effektiv prising.....	83
12.7	Innretning av modell for brukerfinansiering av obligatoriske tjenester	83
12.8	Regulatoriske virkemidler.....	85

UTKAST

1 Om utredningen

Målbildet for digitalisering i NTP 2025-2036 innebærer at det skal legges til rette for utvikling av sømløs mobilitet, bedre samhandling mellom aktører i transportsystemet og mer og bedre bruk av data. For å følge opp ambisjonene ønsker Samferdselsdepartementet nye vurderinger av finansierings- og samhandlingsmodeller for utvikling av digitale tjenester for sømløs mobilitet. Ved å legge til rette for at aktørene i større grad kan samarbeide om digitale tjenester, kan ressursene som investeres i digital infrastruktur skape større verdi og bidra til et mer sammenhengende kollektivtilbud til den reisende.

Denne rapporten er svar på oppdrag 23-2024 i supplerende tildelingsbrev nr. 11-2024 fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet, der departementet, med bakgrunn i oppdrag 05-2024 *-Utvikling av rammebetingelser for sømløs mobilitet*, ber Jernbanedirektoratet om å:

- utrede og foreslå ulike finansieringsløsninger for utvikling og drift av digitale tjenester for sømløs mobilitet for jernbane- og kollektivsektoren
- utrede og foreslå en hensiktsmessig samhandlingsmodell for utvikling og drift av digitale løsninger for sømløs mobilitet.

Formålet med denne utredningen er å foreslå en finansieringsmodell som er økonomisk bærekraftig og fremtidsrettet med hensyn til operasjonell og digital kompleksitet, i et mobilitetsmarked i endring. En fremtidig samhandlingsmodell bør ivareta balansen mellom jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen og statens behov for styring og oppfølging av statlige budsjettmidler. I tillegg bør den sikre handlingsrom for fleksibel og smidig systemutvikling og effektive beslutningsprosesser i utførende ledd.

Utredningsarbeidet er gjennomført i tett samarbeid med Entur, Tet Digital, KS (Kommunesektorens organisasjon), Kollektivtrafikkforeningen, fylkeskommunene, fylkeskommunale kollektivselskaper, kollektivselskap og togselskaper. Vi understreker likevel at anbefalingene vi gir er Jernbanedirektoratets egne, og at ulike aktører kan ha ulike syn. Arbeidet med utredningen er gjennomført i perioden februar til oktober 2025, med tanke på å oppfylle kravene i utredningsinstruksen (Utredningsinstruksen, 2024).

1.1 Bakgrunn for utredningen

I juni 2024 la Jernbanedirektoratet frem en utredning av rammebetingelser for sømløs mobilitet (Jernbanedirektoratet, 2024). Samme måned la Kollektivtransportforeningen frem en utredning om stegvis tilnærming til et felles samarbeid for digital tjenesteutvikling (Kollektivtrafikkforeningen, 2024).

De to utredningene peker på ulike utfordringer knyttet til økt samarbeid om digitale tjenester for sømløs mobilitet, samtidig som de begge fremhever betydningen av moderne, effektive og sømløse kollektivtjenester som alternativ til privatbil som transportmiddel. I dag må innbyggerne ofte bruke flere forskjellige tjenester for å gjennomføre en reise. Dette gjelder spesielt for reiser på tvers av regioner og transportmidler. En integrering av de ulike tjenestene er omfattende og kompleks, og få av kollektivaktørene, om noen, har ressurser til å gjøre dette arbeidet på egen hånd. For noen aktører vil forretningsmessige hensyn tilsi at de ikke ønsker at andre skal distribuere informasjon om deres produkter, eller de anser det ikke som økonomisk bærekraftig å utvikle integrasjon for å tilby salg av andres produkter. Teknologiutvikling, som selvkjørende kjøretøy, mikromobilitet og delt mobilitet, er både en trussel og en mulighet for kollektivsektoren. Det er ressurskrevende å utvikle integrerte løsninger som samler tjenestene. Det kan derfor gi gevinster å samordne aktørene bedre.

Jernbanedirektoratets utredning peker på behov for at omfanget av nasjonale felles løsningskomponenter som omfattes av gebyrordningen bør utvides for å få til en videreutvikling innenfor sømløs mobilitet. Dagens gebyrordning er formulert på en slik måte at den fokuserer på støttetjenester for elektronisk billettering, jf. Forskrift om billettering ved jernbanetransport (2017). Ettersom Jernbanedirektoratet mener at for eksempel salgstjenesten og sanntidsinformasjonstjenester er såpass sentrale at de vil være en viktigere tjeneste enn bare en støttetjeneste, kan det være behov for å justere gebyrordningen, slik at nye tjenester for sømløs mobilitet kan omfattes av gebyrordningen.

Kollektivtransportforeningens rapport anbefaler en felles ambisjon om å etablere ett felles forpliktende samarbeid for digital tjenesteutvikling i kollektivsektoren (Kollektivtrafikkforeningen, 2024). Utredningen peker på at aktørene i stor grad har en felles visjon og strategi, og at det er et felles ønske om et tettere og mer forpliktende samarbeid. For å realisere ambisjonen om et ett felles forpliktende samarbeid anbefaler utredningen en stegvis tilnærming basert på et veikart for samarbeid. Aktiviteter med lav kostnad og kompleksitet bør raskt prioriteres, samtidig som det bør settes i gang arbeid for å utvide nasjonale grunntjenester innen reiseinformasjon og avvik, salg, billettering og avregning.

Med bakgrunn i anbefalingene Kollektivtrafikkforeningens rapport ble det i 2024 igangsatt arbeid med to forstudier for å vurdere muligheter for en felles referansearkitektur og flere felles nasjonale komponenter. Forstudiene er utarbeidet av arbeidsgrupper sammensatt av ressurser fra Tet Digital og OMS/Entur, og foreslår en referansearkitektur og nasjonale komponenter knyttet til rute- og reiseinformasjon i kollektivsektoren, samt salg, reiserett og avregning («salgsmotor»). Se vedlegg for nærmere beskrivelse av forstudiene.

1.2 Interessenter

Gjennom utredningsarbeidet har vi lagt stor vekt på dialog og medvirkning fra sentrale aktører i sektoren. Interessentinvolveringen er sammenfattet i tabell 1.

Tabell 1: Interessenter og involvering

Organisasjon/enhet/gruppe	Interessentinvolvering
Fylkeskommuner og KS	- Felles informasjonsmøte ved oppstart av prosjektet - Arbeidsgruppe med representanter fra KS, Trøndelag, Troms, Akershus, Vestland og Agder fylkeskommuner - Gjennomført en rekke dialogmøter med arbeidsgruppa gjennom hele utredningsarbeidet - Orienteringer for samferdselskollegiet og fylkeskommunekollegiet
Kollektivtrafikkforeningen og fylkenes kollektivselskaper	- Felles informasjonsmøte ved oppstart av prosjektet - Arbeidsgruppe med representanter fra Ruter, Kolumbus, Innlandet, Skyss, AtB, AKT, og Svipper (Troms) - Gjennomført en rekke dialogmøter med arbeidsgruppa gjennom hele utredningsarbeidet - Gjennomført 1-1-møter med de fleste fylkeskommunale kollektivselskaper/fylkeskommuner
Togselskaper med trafikkavtaler	- Felles informasjonsmøte ved oppstart av prosjektet - Gjennomført 1-1-møter med Vy - GO-Ahead og SJ som også har trafikkavtaler ble også invitert til 1-1-møter, men har sammen med Flytoget, ikke vært en del av arbeidet
Entur	Gjennomført en rekke dialogmøter og workshop med en arbeidsgruppe fra Entur
TET Digital	Gjennomført en rekke dialogmøter
NHO Transport	Gjennomført informasjonsmøte

1.3 Avgrensninger

Oppdraget er omfangsrikt og berører komplekse temaer. Innenfor tidsrammen for utredningsarbeidet har det ikke vært mulig å utrede alle problemstillinger og temaer i detalj. Utredningen omhandler modeller for samhandling og finansiering på et overordnet og prinsipielt nivå, med følgende avgrensninger:

Omfang av obligatoriske digitale tjenester for togselskaper: Togselskaper som har trafikkavtaler med Jernbanedirektoratet, er pålagt å bruke en rekke digitale løsninger fra Entur. Mandatet for denne utredningen omfatter ikke en evaluering av omfanget av obligatoriske tjenester internt i jernbanesektoren, og vi legger i utredningen til grunn dagens tjenesteomfang.

Endringer av sone og takstinndelinger: Fylkeskommunene har ansvar for å fastsette både personkategorier og takster for offentlig kollektivtransport i sine respektive områder. Dette har direkte innvirkning på behovet for- og kompleksiteten i digitale løsninger for sømløs mobilitet, inkludert kostnadsnivået for slike systemer. I utredningsarbeidet har enkelte aktører fremhevet behovet for å vurdere en forenkling av dagens sone- og takstsystemer. Et slikt tiltak kunne potensielt bidra til mer brukervennlige og effektive mobilitetsløsninger. Likevel vil en slik endring berøre den fylkeskommunale styringen av kollektivtrafikken. Av den grunn behandles ikke dette spørsmålet nærmere i denne utredningen.

1.4 Oppbygging av utredningen

I kapittel 2 gis en kortfattet beskrivelse av dagens situasjon med oversikt over kollektivtransporten i Norge, hvor ansvaret er delt mellom tre forvaltningsnivåer: fylkeskommunene, kommunene og staten. Kapitlet beskriver også dagens situasjon for digitale løsninger i kollektivsektoren, inkludert samhandlings- og finansieringsløsninger for digitale tjenester.

Kapittel 3 beskriver hva som er problemene eller utfordringene i dag, og i kapittel 4 beskriver vi hva vi ønsker å oppnå. Kapittel 5 beskriver de sentrale interessentenes behov, før vi i kapittel 6, og 7 beskriver relevante tiltak og vurderer virkninger og konsekvenser, herunder prinsipielle spørsmål, av ulike modeller for henholdsvis finansiering og samhandling. Kapittel 8 beskriver økonomiske og administrative konsekvenser av de anbefalte tiltakene, før vi i kapittel 9 presenterer en samlet anbefaling. Til sist i kapittel 10 beskriver vi behov for videre arbeid og forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

2 Dagens situasjon

I dette kapittelet beskriver vi dagens situasjon for digitale tjenester i kollektivsektoren. Først gir vi en overordnet fremstilling av hvilke digitale løsninger som understøtter kollektivtrafikken i dag og som bidrar til å legge til rette for sømløse reiser for brukerne. Deretter redegjør vi for fordeling av ansvar og styringslinjer i sektoren, før vi til sist beskriver dagens samhandlings- og finansieringsmodeller.

2.1 Digitale tjenester for kollektivtransport

Den digitale tjenesteporteføljen til kollektivaktørene har over tid økt i både omfang og kompleksitet. Økte krav og forventninger fra kundene til sømløse digitale løsninger, teknologiske fremskritt og framvekst av nye mobilitetsformer er noen av årsakene til at kollektivaktørene har flere og mer komplekse digitale tjenester enn tidligere. Digitale tjenester bidrar blant annet til å forbedre produksjon og drift av kollektivtilbudet, til å kunne styre trafikk i sanntid, effektivt håndtere avvik og gi fortløpende informasjon til den reisende underveis. De bidrar også til å gjøre det enklere for kunden å planlegge, betale og gjennomføre kollektivreiser. Sanntidsinformasjon om kollektivtilbudet (rutetider og avvik), sømløse billettkjøp og enklere tilgang til ulike typer transportmidler er eksempler på digitale tjenester som skal bidra til en bedre reiseopplevelse for kundene.

Aktørenes digitale tjenesteportefølje understøtter kollektivtilbudet på ulike måter. Sentrale digitale tjenester omfatter blant annet følgende:

- Salgs- og billetteringstjenester (baksystemer og kanaler som app og webløsninger)
- Reiseplanleggerstjenester (baksystemer og kanaler som app og webløsninger)
- Digitale tjenester som understøtter produksjon og operasjon av selve transporttilbudet, for eksempel verktøy for ruteplanlegging og flåtestyring
- Administrative tjenester for å håndtere oppgjør, refusjoner, kundeklager, kassasystem, fakturering og så videre
- Ulike typer data- og analysetjenester
- Nasjonale registre, for eksempel stoppestedsregister og organisasjonsregister

Ressursbruken til digitale tjenester i kollektivsektoren er betydelig. Jernbanedirektoratet har i forbindelse med dette oppdraget kartlagt kollektivaktørenes kostnader til digitale tjenester. Kartleggingen omfattet Entur, Tet Digital, fylkeskommuner og fylkeskommunale kollektivselskaper (13 av 14 fylker besvarte kartleggingen).¹ Kostnadene til digitale tjenester hos disse aktørene er om lag 1,5 milliarder kroner årlig, hvorav drift og forvaltning utgjør om lag 75 prosent av ressursbruken og nyutvikling og investering 25 prosent.^{2,3} Våre beregninger tilsier at om lag tre prosent av fylkenes samlede kostnader til kollektivtransport, går til digitale tjenester.

Aktørenes kostnader til digitale tjenester varierer betydelig. De minste fylkene har kostnader på 10-20 millioner kroner, mens Ruter har en større satsning på digitale tjenester med et totalbudsjett på i underkant av 500 millioner kroner i 2024 (se vedlegg 12.2 for informasjon om kostnader til digitale tjenester per aktør). Selv om budsjettet til digitale tjenester er begrenset i de små fylkene, er likevel kostnadene i mange fylker høye i forhold til antall kollektivreiser.

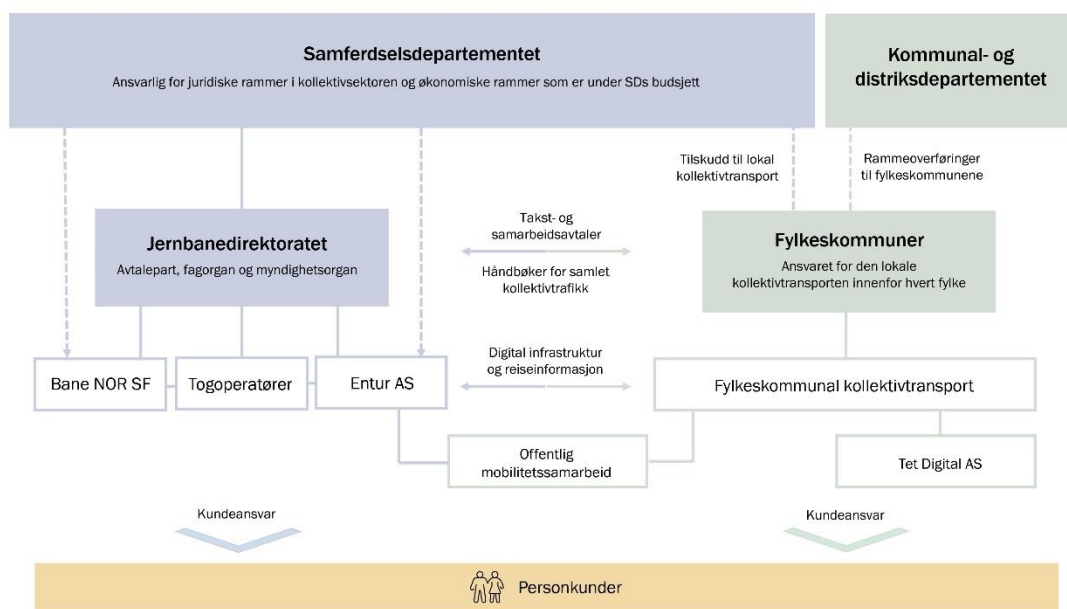
¹ Togoperatørenes egne digitale tjenesteporteføljer og digitale tjenester hos kommersielle aktører er ikke inkludert i kartleggingen.

² Kostnadsanslaget omfatter også noe overlappende kostnader som følge av samarbeid om digitale tjenester på tvers av aktørene (eksempelvis gjennom OMS og Tet Digital), hvor både kostnader forbundet med å levere en tjeneste og kostnader knyttet til betaling for den samme tjenesten kan inngå. Aktørene har totalt sett rapportert om kostnader på 60 millioner kroner som er betaling for digitale tjenester som leveres av andre offentlige aktører. Omfanget av slike kostnader er imidlertid trolig noe underrapportert, da vi ikke har fått detaljerte kostnadsdata fra alle aktørene.

³ Ettersom kollektivaktørene har ulike måter å rapportere kostnader på, både med hensyn til tjenesteområder og type kostnader, har det ikke vært mulig å utarbeide kostnadsestimater per tjeneste.

2.2 Ansvar for digitale tjenester i kollektivsektoren

Ansvar for kollektivtransporten er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Fordelingen av ansvar mellom staten og fylkeskommuner er også førende for dagens organisering og styring av digitale tjenester i sektoren. Dagens organisering og styring av kollektivsektoren og de ulike digitale tjenestetilbyderne, er illustrert i Figur 1.



Figur 1 Organisering og styring av kollektivsektoren og digitale tjenestetilbydere

Samferdselsdepartementet (SD) har det overordnede ansvaret for transportpolitikken og for de juridiske rammene for sektoren. SD styrer de statlige aktørene i jernbanesektoren, herunder digital infrastruktur, og gir tilskudd til persontransport på det nasjonale jernbanenettet. Staten er også takstmyndighet for sosiale rabatter. Staten fastsetter minstekrav til sosiale rabatter som gjelder for reiser innenlands. Fylkeskommunene og transportselskapene har imidlertid mulighet til å gi større rabatter enn minstekravet. Statens økonomiske ansvar for lokal kollektivtransport er i utgangspunktet knyttet til de årlige rammeoverføringene til fylkeskommunene som bevilges av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Staten bidrar i tillegg med tilskudd til lokal kollektivtransport gjennom Belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i byområdene og byvekstavtalene, blant annet ved belønningsmidler, tilskudd til store kollektivprosjekter (50/50-ordningen), tilskudd til reduserte billettpriser på kollektivtransport og tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtransport. SD forvalter også statens eierinteresser i de statlige aksjeselskapene Vygruppen AS, Entur AS, Norske tog AS, Avinor AS og Nye Veier AS, og i statsforetaket Bane NOR SF.

Jernbanedirektoratet har et nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for å samordne jernbane- og kollektivsektoren, herunder fastsette standarder for reiseinformasjon og billettering. Direktoratet samarbeider nært med fylkeskommuner og fylkeskommunale kollektivselskaper om ruter, takster og billetteringsløsninger, inkludert grunntjenester for elektronisk billettering. Jernbanedirektoratet har ansvar for å godkjenne systemer for billettering, angi fremgangsmåter for overlevering av reiseinformasjon, og fastsette og kreve inn gebyr for tilknytning til og bruk av elektroniske støttesystemer for billettering. Jernbanedirektoratet har også ansvar for statens kjøp av tjenester fra Entur, både for statlige tilskudd og gebyrfinansiering. Jernbanedirektoratet inngår i den sammenhengende samhandlingsavtale med Entur om digital infrastruktur, reiseinformasjon, billettering og kunderettede tjenester innenfor jernbane og øvrig kollektivtransport. Det utarbeides årlige bilag for de vedleggene som har statlige tilskudd eller er gebyrfinansiert, der vederlag og oppdrag spesifiseres. For lengre tidsavgrensede oppdrag, som gjerne følger av vedtatte satsingsforslag og utvikling av helt nye tjenester, spesifiseres egne oppdragsbilag for hele utviklingsperioden.

Jernbanedirektoratet er oppdragsgiver for anskaffelser av trafikkavtaler, som er offentlig kjøpt persontransport på jernbanen i Norge. Det er i dag inngått trafikkavtaler med selskapene Vy, Go-Ahead Norge og SJ Norge/SJ AB. Togselskapene er gjennom trafikkavtalene pålagt å inngå avtale med Entur om kjøp av felles salgs- og billetteringstjenester: Avtale om formidling av billetter og leveranse av salgs- og billetteringsløsninger (heretter kalt E-2-avtaler). Togselskapene er gjennom trafikkavtalene forpliktet til å innrapportere samtlige av sine produkter inklusive tilleggsprodukter, mens Entur har en rett til og en plikt til å selge billettene i sine kanaler. Togselskapene er også pålagt å bruke og betale for Enturs felles kundesenter for togselskapene, og dessuten Enturs tjenester for stasjonssalg, hittegods og passasjerhjelp på betjente stasjoner. Jernbanedirektoratet har ansvaret for grunnlaget for togselskapenes E-2-avtaler, som er regulert i direktoratets samhandlingsavtale med Entur. Jernbanedirektoratet er også ansvarlig for å sikre sømløshet på tvers av de ulike transportformene, særlig i de store byområdene gjennom byvekstavtalene og innenfor rammene gitt av NTP.

Fylkeskommunene har ansvaret for det lokale kollektivtransporttilbudet i sitt fylke og tilhørende digitale tjenester. Fylkeskommunene setter transporttjenestene ut på anbud i henhold til forskrift om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport

Kollektivtransporten driftes enten av fylkeskommunens administrasjon eller i egne selskaper som fylkeskommunen eier (fylkeskommunale kollektivselskaper). Fylkene eier enten selskapene alene eller sammen med andre fylker. Alle fylkene har egne merkevarer for sine kollektivtjenester, for eksempel Ruter for Oslo og Akershus, Kolumbus i Rogaland, AtB i Trøndelag og Fram i Møre og Romsdal. Fylkeskommunene er selv ansvarlige for å utvikle og drifte digitale tjenester som understøtter kollektivtilbudet i sitt fylke. Utvikling og drift av digitale tjenester kan enten gjøres i regi av fylkeskommunene selv (eventuelt med bistand fra innleide konsulenter) eller kjøpes i markedet. Noen av fylkeskommunene har gått lengre enn andre i å utvikle digitale tjenester selv. Ruter og Kolumbus er eksempler på kollektivselskap som har hatt en større satsning på digital tjenesteutvikling de senere årene. Fylkeskommunene samarbeider i økende grad med hverandre om digital tjenesteutvikling. Samarbeidet skjer i hovedsak gjennom to større samarbeidsplattformer for utvikling og drift av digitale løsninger: Offentlig mobilitetssamarbeid (OMS) og selskapet Tet Digital AS. Disse to samarbeidskonstellasjonene omfatter i dag de fleste fylkene og kollektivselskapene, med unntak av Finnmark og Buskerud fylkeskommune (Brakar).

Entur er et aksjeselskap eid av Samferdselsdepartementet, som leverer digital infrastruktur og tilknyttede tjenester til togselskap og andre kollektivaktører i hele landet. Entur AS ble skilt ut fra daværende NSB i 2016 som en del av jernbanereformen. Selskapet skulle drive konkurransenøytralt billettsalg og levere billetteringstjenester for togselskapene. Parallelt med jernbanereformen ble det også arbeidet med å etablere et nytt selskap som skulle drive en rutedatabase og legge til rette for en nasjonal konkurransenøytral reiseplanlegger og for elektronisk billettering. For å legge til rette for en mer kostnadseffektiv løsning og bedre utnyttelse av ressurskapasiteten besluttet Stortinget å samle oppgavene med forvaltning av salgs- og billetteringsoppgaver for togoperatørene, rutedatabase, nasjonal reiseplanlegger og elektronisk billettering for all kollektivtransport i Entur.

Entur forvalter en digital infrastruktur som består av flere deler: dataregistre, portaler, reisesøk- og tilbudsmotor, salgsplattform, billettering, og avregning og oppgjør. Entur har ansvar for å levere tjenester til togselskapene som inngår trafikkavtaler med Jernbanedirektoratet. Tjenestene til togselskapene inkluderer en felles salgsplattform for togselskapene med ulike kanaler (app, nettside, billettautomater, ombordterminaler, betjente salgssteder og grensesnitt for integrasjon (API) mot tredjepartsaktører). Salgsplattformen benyttes også av togselskapene i deres egne kanaler, med unntak av Flytoget. Entur drifter også et felles kundesenter, fem betjente stasjoner og hittegodsstjeneste for togselskapene. Flere fylkeskommunale kollektivaktører benytter også de digitale fellesløsningene Entur utvikler og drifter – for reiseplanlegging, billettering, salg og betaling.

I tillegg leverer Entur tjenester som gjør det enkelt å planlegge, sammenligne og kjøpe sømløse reiser på tvers av alle kollektivtransportselskaper i Norge: Buss, tog, ferje, t-bane og trikk. Nasjonale grunntjenester omfatter nasjonalt stoppestedsregister, nasjonal reiseplanlegger, rutedata, reiseinformasjon, pris- og produktregister og dagens grunntjenester for elektronisk billettering. Entur innhenter blant annet

standardiserte kollektivdata fra alle kollektivaktørene i Norge og gjør disse tilgjengelige for offentligheten.⁴ Slike data danner grunnlaget for Enturs nasjonale reiseplanlegger og tilgjengeliggjøres også for offentlige og private aktører i form av datasett og API. I tillegg til at dataene benyttes i Enturs egen reiseapp, henter andre aktører, som for eksempel Google Maps, de regionale kollektivaktørene og togselskapene rute- og sanntidsdata fra Entur, og bruker dem i sine egne reiseplanleggere. Se vedlegg 12.3 for nærmere omtale av de nasjonale grunntjenestene som leveres av Entur.

2.3 Dagens samarbeid om digitale tjenester i kollektivsektoren

Det er i dag ulike typer samarbeid om digitale tjenester i kollektivsektoren. De fleste fylkene samarbeider om digitale tjenester gjennom enten Offentlig mobilitetssamarbeid (OMS) eller Tet Digital AS. Togselskapene er gjennom trafikkavtalene pålagt å benytte salgs- og billetteringstjenester fra Entur, og samarbeider med Entur gjennom en samhandlingsmodell. Togoperatørene og kollektivaktørene samarbeider også om billetteringsløsninger gjennom gebyrordning for elektronisk billettering. Kollektivtrafikkforeningen har også en rekke initiativ for å styrke samarbeidet i sektoren, både faglig og organisatorisk. Under beskriver vi dagens samarbeid og samhandlingsmodeller nærmere.

2.3.1 Samhandlingsmodell for gebyrordning for elektronisk billettering

Gebyrordning for elektronisk billettering skal sikre billettløsninger som er samvirkende og kompatible på tvers av ulike kollektivaktører. Gebyrordningen ble etablert i 2018 og er hjemlet i yrkestransportloven §31 og jernbaneloven §7b i 2017. Konkret er det yrkestransportforskriften §30 og forskrift om billettering ved jernbanetransport §6 som pålegger fylkeskommuner og kollektivaktører å betale et årlig gebyr for tilknytning til og bruk av den elektroniske grunntjenesten for billettering.⁵ Gebyrordningen forvaltes av Jernbanedirektoratet. Tjenestene som omfattes av gebyrordningen finansieres delvis med gebyr og delvis med statlige tilskudd. I 2024 var de samlede gebyrinntektene fra kollektivaktørene 21 millioner kroner, mens statlige tilskudd til tjenester for elektronisk billettering utgjorde 13 millioner kroner. Omfanget på tjenestene kan endres over tid, med tilhørende endringer i størrelsen på gebyret. De konkrete tjenestene som inngår i gebyrordningen og det tilhørende statlige bidraget, nedfelles i årlige avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Entur, som er ansvarlig for å drifte tjenestene underlagt gebyrordningen. Gebyrordningen finansierer i dag tre hovedkategorier av nasjonale grunntjenester

- *Reisekorttjenester:* Tjenester for utveksling av data mellom Entur og brukerne knyttet til blant annet avregning av reisepenger, nettbaserte oppslagstjenester, transaksjonshistorikk med mer.
- *Tjenester for billettdistribusjon og kontroll:* Sentrale tjenester som understøtter og forenkler ulike prosesser knyttet til nettsalg, administrasjon, distribusjon og kontroll av elektroniske billetter
- *Tjenester for ID-basert billettering:* Sentrale tjenester som støtter bruk av det nasjonale datalageret for billetter

Aktørene som er pålagt å betale gebyr for disse tjenestene er:

- Løyvehavere for persontransport med motorvogn og fartøy i rute, samt kollektivselskap eller fylkeskommune når de har den økonomiske risikoen for å levere tjenesten eller eier billettsystemet som brukes
- Jernbaneforetak som driver rutegående persontransport

Med unntak for togselskapene med trafikkavtaler er det ikke pålegg om å *bruke* de elektroniske grunntjenestene for billettering. For kollektivtransporten som er drevet kommersielt, som ekspressbusser og Flytoget, er det gitt unntak fra kravene, slik at det er frivillig for aktørene å knytte seg til gebyrordningen. Disse har så langt ikke valgt å delta.

⁴ Kollektivaktørene er pålagt å dele rute- (inkludert sanntid) og takstdata med Entur.

⁵ Aktørene som er pålagt å betale gebyr er løyvehavere for persontransport med motorvogn og fartøy i rute, kollektivselskap eller fylkeskommuner når de har den økonomiske risikoen for å levere tjenesten eller eier billettsystemet som brukes, og jernbaneforetak som driver rutegående persontransport. For kollektivtransporten som er drevet kommersielt, som ekspressbusser og Flytoget, er det inntil videre frivillig for aktørene å knytte seg til ordningen.

Gebyrordningen har en tilhørende samhandlingsmodell for reiseinformasjon og billettering. Samhandlingsmodellen skal bidra til at sektoren har mulighet til å påvirke utviklingen av de nasjonale grunntjenestene i sin helhet – uavhengig av om de er finansiert av gebyrordningen eller direkte over statsbudsjettet. Samhandlingsmodellen består av tre nivåer:

- Strategisk nivå: Et overordnet forum ledet av Jernbanedirektoratet, med deltakelse fra fylkenes kollektivledere og Entur.
- Taktisk nivå: Et samordnet forum for mellomledere og faggrupper innen rutedata, sanntidsdata, takst, billettering og personvern. Her deltar fylkeskommuner, kollektivselskaper og togselskaper (unntatt Flytoget). Ledet av Jernbanedirektoratet, med Entur som leder for flere faggrupper.
- Operativt nivå: Daglig drift og oppfølging, ledet av Entur.

Samhandlingsmodellen ble satt på vent av Jernbanedirektoratet i påvente av Kollektivtrafikkforeningens utredning i 2024 og er fortsatt ikke operativ. I praksis har likevel kontakten mellom Entur og brukerne av tjenestene blitt opprettholdt. I tillegg har det vært møter i faggruppene med fokus på utvikling av håndbøker.

2.3.2 Offentlig mobilitetssamarbeid

Offentlig mobilitetssamarbeid (OMS) er et offentlig–offentlig samarbeid etablert i 2020, mellom Entur og åtte fylkeskommuner om digitale tjenester, jf. anskaffelsesforskriften § 3-3. Samarbeidet består av Entur, fylkeskommunene Nordland, Møre og Romsdal, Innlandet, Troms, Vestfold og Telemark, og de fylkeskommunale kollektivselskapene AtB (eid av Trøndelag fylkeskommune) og Kolumbus (eid av Rogaland fylkeskommune). Alle partnere bidrar og står fritt til å benytte tjenester som utvikles.

Samarbeidet utvikler og drifter digitale tjenester basert på de reisendes og kollektivaktørenes behov. Tjenesteporteføljen i OMS bygger på Enturs nasjonale tjenester og grunnkomponenter, inkludert salgs- og avregningssystemer. Tjenestene er skybaserte, skalerbare og tilpasset ulike takstmodeller og regelverk. Samarbeidet har blant annet resultert i nye tjenester som app, ombordsalgsløsning, løsning for delingsmobilitet og nettbutikk. Målet er enkle og sømløse kundeopplevelser hvor samme digitale plattform støtter individuell mobilitet og kollektivtrafikk. De støtter reiser på tvers av transportformer som tog, buss, bane, båt og delingsmobilitet og fremover også bestillingsbaserte tjenester og samkjøring.

OMS gir hver partner mulighet til å drive lokal innovasjon og satsninger, eller dele på nye investeringer i samarbeidet, samtidig som at løsninger utvikles med utgangspunkt i en felles plattform for å tilrettelegge for effektivitet. Modellen er slik tilrettelagt for å hensynta samferdselspolitiske beslutninger i eget fylke.

Administrasjon og koordinering av samarbeidet gjøres gjennom Lederforum, Strategisk forum for porteføljestyring og Operative forum.

Alle partnere er representert i ledende fora: Lederforum beslutter samarbeidets strategi og tar stilling til endringer i avtaler, styring og større prioriteringer. Prioritering og planer for tjenesteområdene behandles i Strategisk forum etter forslag fra produkteier. Strategisk forum møtes månedlig.

Brukere av tjenestene og produkteiere jobber med løpende prioriteringer, utvikling og kompetansedeling i Operative forum, som er etablert både for produktområder som ombordsalgsløsning og for tjenester som økonomi og avregning.

Ved inntredelse i OMS signerer den inntredende offentlige aktøren som part i samarbeidsavtalen.

2.3.3 Tet Digital AS

Tet Digital AS ble opprettet i januar 2024 som et datterselskap i Ruter. Tet Digital AS eies i dag av Ruter i Oslo/Akershus, Vestland fylkeskommune (Skyss) og Agder fylkeskommune (Agder kollektivtrafikk). Selskapet har som mål å profesjonalisere og effektivisere driften av felles digitale mobilitetsløsninger og digital infrastruktur, og videreutvikle og skape nye markedsledende digitale tjenester.

Tet Digital AS bygger på Ruters eksisterende digitale portefølje, kombinert med ulike hyllevareløsninger og plattformer. Ruter har eierskapet til løsningene og har aksjemajoritet i selskapet. Selskapet er organisert

med styrende organer som sikrer at kontrollkriteriet er ivaretatt, jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 og § 3-2. Styringen av produktutviklingen skjer i samarbeid mellom de ulike eierne.

Et sentralt mål for selskapet er å integrere alle tjenester innen kollektivtransport, bestillingstransport og mikromobilitet på en sømløs måte for bærekraftig mobilitet, og styrke eiernes evne til å ivareta demokratisk kontroll på utviklingen av mobilitetstilbudet.

Kollektivselskapene har to ulike roller overfor Tet Digital: rollen som eier, og rollen som tjenestemottaker. Tjenestemottakere som også er aksjonærer i Tet Digital skal ha anledning til å delta i etablerte samarbeidsforumer. Øvrige tjenestemottakere kan delta i samarbeidsforumene dersom de har en uttalt ambisjon om å tre inn som eiere og få dekket hoveddelen av sine behov for digitale løsninger gjennom Tet Digital. Samarbeidsmodellen består av et strategisk nivå («Partnerforum»), taktisk nivå («Produktråd») og operativt nivå (andre møteplasser og prosjekter):

Partnerforum utgjør samarbeidsmodellens strategiske nivå, og skal sikre strategisk harmonisering ved at det etableres og videreutvikles en felles strategisk retning (tidshorisont på tre til fem år med årlig revisjon). Partnerforum skal også trekkes inn i løpende strategiske vurderinger av stor betydning, herunder hvilke produkter og tjenester som skal inngå i porteføljen til Tet Digital og i beslutninger som i vesentlig grad påvirker en tjenestes prisutvikling. Alle partnere har én stemme hver ved beslutninger. Partnerne har imidlertid kun stemmerett innenfor de produktområdene de benytter eller har besluttet å ta i bruk.

Produktråd ivaretar samarbeidet mellom partnerne på taktisk nivå, og etableres i utgangspunktet i tilknytning til produktområder, fagområder eller team. I produktrådene har hvert kollektivselskap én stemme. Produktrådene eier taktiske veikart med mål for området og interne prioriteringer. Veikartet har en horisont på et til to år, og oppdateres kvartalsvis.

Tjenestemottakerne involveres også i den løpende produktutviklingen på operativt nivå gjennom ulike møteplasser, prosjekter og deltakelse i team, hvor både den løpende utviklingen og forvaltningen av produktene og tjenestene drøftes.

2.3.4 Enturs samhandlingsmodell for togselskapene

Togselskapene med trafikkavtaler er gjennom E-2-avtalene pålagt å benytte felles salgs- og billetteringsløsninger som leveres av Entur. Enturs samhandlingsmodell med togselskapene inkluderer en strukturert prosess for prioritering av utviklingsområder, der togselskapene involveres aktivt hvert tertial. Prosessen starter med innsamling av innsikt i togselskapenes behov gjennom både formelle og uformelle møteplasser. Denne innsikten brukes til å formulere mål ved hjelp av OKR-metodikken (Objectives and Key Results), som også benyttes av Vy.⁶⁶ Innsikten blir omformet til problemområder som presenteres og diskuteres i et endringsråd, der togselskapene og Entur stemmer over hvilke områder som skal bli prioritert med fastsatt stemmefordeling. Gjennom prioriteringsprosessen blir interessene til togselskaper, Enturs eiere og deltakerne i OMS avstemt i en samlet prioritering for Enturs digitale avdeling.

I tillegg til den tertialvise prioriteringsprosessen, finnes faste møteplasser med hyppighet fra ukentlig til månedlig. Disse arenaene brukes til å motta styringssignaler fra togselskapene, videreutvikle innmeldte behov og håndtere nye, mindre ønsker. Små endringer og forbedringer meldes inn via Enturs support og behandles fortløpende eller i møter ved behov for avklaringer.

Hyppig kontakt mellom utviklingsteamene hos Entur og togselskapene sikrer at prioriteringer og leveranser formes dynamisk og i takt med faktiske behov, gjennom både formelle og uformelle mekanismer.

2.3.5 Kollektivtrafikkforeningen

Kollektivtrafikkforeningen er en nasjonal bransjeorganisasjon i Norge som organiserer offentlige aktører som har ansvar for planlegging, innkjøp og markedsføring av kollektivtrafikk- og mobilitetstjenester.

⁶⁶ OKR (Objectives and Key Results) er en målstyringsmetodikk som hjelper organisasjoner med å definere klare hovedmål (Objectives) og kvantifiserbare delmål (Key Results) for å drive strategisk vekst, fokus og engasjement. Metoden er utviklet av Andy Grove og brukes for å konvertere strategi til konkrete, målbare mål som alle i organisasjonen arbeider mot (Grove, 1983).

Medlemmene i Kollektivtrafikkforeningen er fylkeskommuner og fylkeskommunale kollektivselskaper, Entur og Jernbanedirektoratet. Kollektivtrafikkforeningen er en samarbeidsarena for de fylkeskommunale kollektivaktørene og har tatt initiativ til en rekke tiltak for å styrke samarbeidet i sektoren, både faglig og organisatorisk.

2.4 Dagens finansiering av digitale tjenester i kollektivsektoren

Den enkelte kollektivaktør (fylke, fylkeskommunale kollektivselskaper og togselskaper) er i utgangspunktet selv ansvarlig for å finansiere sin digitale tjenesteportefølje.

De fylkeskommunale kollektivaktørene finansierer digitale tjenester på lik linje med kollektivtilbudet ellers. Som tidligere nevnt utgjør digitale tjenester om lag tre prosent av de samlede kostnadene til fylkeskommunal kollektivtransport. Fylkeskommunal kollektivtransport finansieres gjennom en kombinasjon av statlige tilskudd (rammeoverføringer og øvrige tilskudd), billettinntekter og fylkeskommunale midler fra eget budsjett.

Togselskapene med trafikkavtaler finansierer digitale tjenester, inkludert kjøp av tjenester fra Entur, i hovedsak med en kombinasjon av vederlaget de mottar fra staten i trafikkavtalene og billettinntekter.

Dagens samarbeid om digital tjenesteutvikling (OMS og Tet Digital) og nasjonale grunntjenester i Entur finansieres på ulike måter. Tjenesteporteføljen i Entur finansieres i hovedsak med en kombinasjon av vederlag fra togselskapene og statlige tilskudd. Ved samarbeid om digitale tjenester gjennom OMS-et og Tet Digital er det definerte modeller for kostnadsdeling mellom partene. Under beskriver vi nærmere finansieringsmodellene til Entur, Tet Digital og OMS.

2.4.1 Entur

Entur finansieres i dag i hovedsak med inntekter fra togselskapene knyttet til E-2-avtalene og statlige tilskudd. Entur har også inntekter fra gebyrordning for elektronisk billettering og fra fylkeskommuner / fylkeskommunale kollektivselskaper og enkelte kommersielle kollektivselskaper (Tabell 2).

Tabell 2: Enturs finansieringskilder, tall i millioner kroner⁷

Inntektskilde	Inntekter 2024 (i millioner kroner)	Prognose/bevilgning for 2025 (i millioner kroner)
Inntekter fra togoperatørene (E-2-avtaler)	555	578
Statlige tilskudd (eks. gebyrordning)	140	213
Inntekter fra fylkeskommunale kollektivaktører	24	22
Gebyrordning for elektronisk billettering	21	22
Personalbillett	7	4
Totalt	746	834

Hoveddelen av inntektene fra togoperatørene kommer fra det faste formidlingshonoraret som togoperatørene er forpliktet til å betale i henhold til E-2-avtalen med Entur. Det faste formidlingshonorat fra togoperatørene utgjorde 533 millioner kroner i 2024. Øvrige inntekter fra togoperatørene kommer fra salg

⁷ Inntektene som er oppgitt i tabellen inkluderer også kompensasjon for transaksjonskostnader knyttet til betalingstjenester som Entur viderefakturerer direkte. Disse utgiftene nettopperegnes i Enturs interne regnskap (det vil si at transaksjonskostnader er trukket fra inntektsgrunnlaget).

av valgfrie tjenester. Entur viderefakturerer også transaksjonskostnader, men dette nettberegnes i regnskap (det vil si at viderefakturerte transaksjonskostnader er trukket fra Enturs inntekter fra de ulike aktørene).⁸ Togoperatørene kompenseres imidlertid for kostnadene forbundet med E-2-avtalene gjennom statens vederlag i trafikkpakkeavtalene. Indirekte bidrar imidlertid staten til å finansiere togselskapenes vederlag til Entur. Tilsvarende bidrar staten også til å dekke fylkeskommunenes kostnader gjennom rammeoverføringer til fylkeskommuner og tilskudd til lokal kollektivtransport. Inntekter fra statlige tilskudd til nasjonale basistjenester er Enturs andre største finansieringskilde. Entur mottar følgende statlige tilskudd:

- **Tilskudd til reiseplanlegging og elektronisk billettering⁹:**
Bevilgningen dekker kostnader til grunntjenester og nasjonale satsninger i Entur. Jernbanedirektoratet tildeler midlene til Entur gjennom avtale om tjenestekjøp (samhandlingsavtale med Entur). Budsjettposten omfatter også statens andel av kostnader til grunntjenester for elektronisk billettering. Bevilgningen over posten utgjorde 114,5 millioner kroner i 2024 (184 millioner kroner i 2025).
- **Gebyrordning - grunntjenester for billettering og ID-basert-billettering¹⁰:**
Bevilgningen dekker gebyrinntekter fra fylkeskommuners og transportoperatører knyttet til felles elektroniske støttesystemer for billettsalg og finansieres ved gebyr. Jernbanedirektoratet tildeler midlene til Entur gjennom avtale om tjenestekjøp. I 2024 var de samlede gebyrinntektene fra kollektivaktørene på 21,3 millioner kroner (22 millioner kroner i 2025).
- **Tettere samarbeid om data¹¹:** Bevilgningen dekker faglig samarbeid og utviklingsarbeid for å tilrettelegge for økt samarbeid om data i kollektivsektoren. Samarbeidet koordineres av Entur som i tillegg til å delta i samarbeidet, også forvalter den tildelte bevilgningen på vegne av de involverte partene. I 2024 ble 25 millioner kroner av totalbevilgningen over posten benyttet i Entur (29 millioner kroner i 2025).

Inntekter fra fylkeskommunale kollektivselskaper og kommersielle kollektivaktører er Enturs tredje største finansieringskilde. I hovedsak kommer inntektene fra offentlig-offentlig-samarbeid med fylkeskommuner (Offentlig mobilitetssamarbeid), der disse aktørene betaler for merkostnader forbundet med deres bruk av Enturs salgs- og billetteringsløsninger (20 millioner kroner i 2024).

Digital infrastruktur til kollektivsektoren utgjør i overkant av 75 prosent av Enturs virksomhet (om lag 560 millioner kroner i 2024). Dagens finansiering av Entur skiller ikke tydelig på finansieringen av digital infrastruktur versus øvrige tjenester og mellom drifts- og forvaltningskostnader versus nyutviklingskostnader.

Enturs salgspattform og kanaler for salg er de største digitale tjenesteområdene i Entur målt i ressursbruk (se vedlegg for Enturs kostnader per tjenesteområde). Salgspattformen og kanalene for salg og informasjon finansieres i hovedsak av togoperatørenes vederlag, men det er også gitt statlige tilskudd til ulike satsninger for å videreutvikle salgspattformen til en nasjonal salgspattform. Inntektene Entur har fra fylkeskommunal kollektivtransport dekker i hovedsak drift- og forvaltningskostnader knyttet til salgspattform og salgskanaler for kollektivsektoren. I OMS dekker aktørene egne kostnader forbundet med deltakelse i samarbeidet, og utviklingskostnader hos den enkelte aktør fremgår derfor ikke av Enturs regnskap.

Nasjonale basistjenester som kollektivdata, pris- og produktregister, og felles dataplattform finansieres i hovedsak med statlige tilskudd, men enkelte områder finansieres også av togoperatørenes vederlag.

2.4.2 Offentlig mobilitetssamarbeid

OMS er organisert som et offentlig-offentlig-samarbeid som innebærer at partene yter bidrag til felles gjennomføring av samarbeidets oppgaver. Partenes bidrag inn i OMS-et dekkes på ulike måter, noen stiller med egne ansatte, mens andre finansierer konsulenter som bidrar i tjenesteutviklingen.

⁸ Entur hadde i 2024 også inntekter fra togselskapene knyttet til drift og forvaltning av en personalbillettordning.

⁹ Kapittel 1330 Post 76 Tilskudd til reiseplanlegging og elektronisk billettering bevilges

¹⁰ Kapittel 1330 Post 77 Gebyrordning - Grunntjenester for billettering og ID-basert-billettering

¹¹ Kapittel 1330 Post 78 Tettere samarbeid om data

Tjenestene som ligger til grunn for OMS-et er en kombinasjon av tjenester som partene har tatt med inn i samarbeidet, og tjenester som er utviklet i samarbeidet. Dette bidrar til økt utnyttelse og verdi av allerede etablerte løsninger. Nyutvikling dekkes av produkteier, eventuelt mellom flere parter hvis det er flere som samarbeider om tjenesteutviklingen.

Drift- og forvaltningskostnadene fordeles mellom partene som benytter en tjeneste. Det er i hovedsak to gjeldende modeller. En modell som gir Entur kostnadsdekning for de marginale kostnadene ved OMS-partenes bruk av Enturs tjenester, og en modell for kostnadsdeling mellom fylkeskommunene.

Enturs modell består av en grunnkostnad, samt dekning av kostnadene utover denne. Kun de marginale drift- og forvaltningskostnadene ved OMS-partenes bruk av Enturs tjenester dekkes av partene. Fordelingen beregnes ut fra den enkelte parts billettomsetning på Enturs plattform.

I modellen mellom fylkeskommunene fordeles kostnader til drift og forvaltning av produktene mellom partene som benytter dem. Som grunnlag benyttes Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin årlige oversikt over kollektivreiser basert på rapportering via KOSTRA, tabell 11910.

Formålet med prismodellene er å sikre rettferdig fordeling av kostnadene, forutsigbarhet for aktørene, og økt verdi for fellesskapets midler. En felles og omforent prioriteringsliste danner grunnlaget for kontinuerlig operativ prioritering mellom partene.

2.4.3 Tet Digital AS

Finansieringen av Tet Digital er basert på en inntektsmodell, som hovedsakelig kommer fra salg av Software-as-a-Service (SaaS)-tjenester til de deltagende kollektivselskapene.

Det meste av programvaren som ligger til grunn for tjenestene som Tet Digital tilbyr, er utviklet av Ruter igjennom flere år. Det er etablert en lisensmodell hvor Tet Digital betaler en årlig lisensavgift til Ruter for å kunne benytte denne programvaren mens eierskapet til programvaren blir værende hos Ruter. All videreutvikling utføres av Tet Digital, som tilleggstjenester som Ruter betaler for.

Drift og forvaltning av tjenestene finansieres gjennom brukerbetaling fra de fylkeskommunale kollektivselskapene som inngår i samarbeidet. Dersom ikke annet er avtalt benyttes antall reiser i det enkelte fylke per år som nøkkel for beregning av hver enkelt tjenestemottakers andel.¹² Selskapets prismodell søker å sikre:

- Forutsigbarhet for kollektivselskapene og Tet Digital.
- Rettferdig prising av tjenestene.
- At flest mulig kollektivselskap vil bli med i samarbeidet, som kunde og eier.
- Lav kompleksitet og minst mulig administrativ oppfølging.
- Sammenfallende insentiver mellom partene for utvikling av produktporteføljen og effektiv drift

Den enkelte aktør må selv dekke etableringskostnader for å ta en ferdigutviklet løsning i bruk, og kostnader til særskilt utvikling som den enkelte aktør har behov for. Slik utvikling skal ikke medføre ulempe for øvrige kunder og Tet Digital har rett til å utforme ønskede endringer slik at det passer inn i porteføljens veikart. Særskilte utviklingsoppdrag faktureres basert på medgått tid.

¹² Statistikk fra Statistisk Sentralbyrå over kollektivreiser basert på rapportering via KOSTRA, tabell 11910 blir brukt som grunnlag.

3 Problembeskrivelse

Digitale løsninger for sømløs mobilitet gjør det enklere å reise kollektivt. Norge ligger langt fremme internasjonalt og er ledende i Europa. Det er også en utvikling mot mer samarbeid mellom kollektivaktørene om digital tjenesteutvikling. Selv om vi har kommet langt, er det fremdeles utfordringer og forbedringsmuligheter. Dette kapittelet gir en beskrivelse av sentrale utfordringer med relevans for finansierings- og samhandlingsmodeller for digitale tjenester i sektoren.

Vi har identifisert utfordringer innen fem hovedområder: For det første ligger det et betydelig potensial for økt kollektivandel gjennom bedre digitale tjenester for sømløs mobilitet. For det andre er dagens finansieringsmodeller for Entur lite transparente og framtidsrettede. For det tredje stiller kostnadsvekst, teknologiske trender og økende digital kompleksitet større krav til både kompetanse og ressurser. For det fjerde sikrer ikke dagens samhandlingsmodeller en helhetlig koordinering og samarbeid mellom aktørene. Til sist medfører kommende og forventede EU-reguleringer et økt behov for samhandling i sektoren. Utfordringsbildet underbygger behovet for en ny finansierings- og samhandlingsmodell som bedre legger til rette for samhandling om digitale tjenester i sektoren, slik at ressursene som investeres i digital infrastruktur skaper større verdi og bidrar til et mer sammenhengende kollektivtilbud til den reisende. Fremstillingen bygger på tidligere utredninger og innspill fra sentrale interessenter i forbindelse med arbeidet.

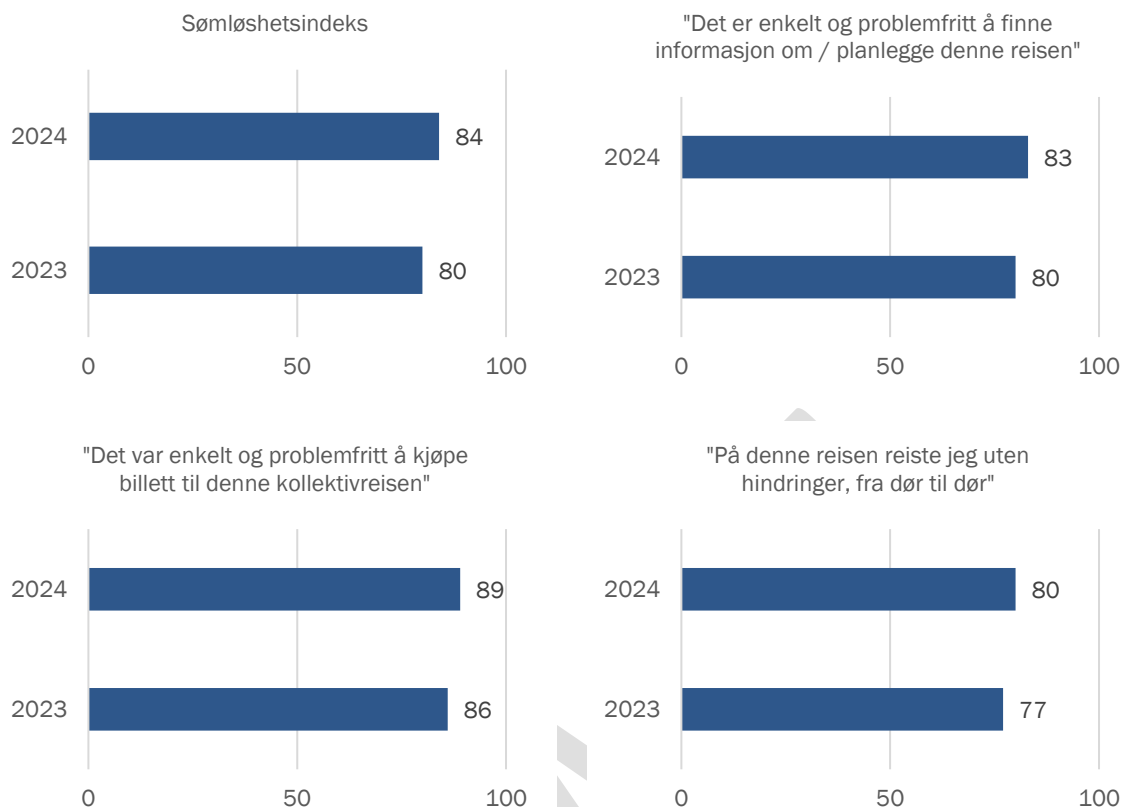
3.1 Potensial for økt kollektivandel gjennom digitale tjenester for sømløs mobilitet

Det overordnede transportpolitiske målet slik det er beskrevet i Meld. St. 14 (2023–2024) - Nasjonal transportplan 2025–2036 er «et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050». Et viktig delmål for å nå hovedmålet er reduserte klimagassutslipp og økt hensyn til natur. Meldingen peker på behov for bedre kollektivtilbud for å reduseres transportomfanget og unngå unødige nedbygging av naturområder. Meldingen peker også på at regjeringen vil tilrettelegge for utvikling av sømløs mobilitet og samhandling mellom aktørene i transportsystemet.

Mer sømløse kollektivreiser er ett av flere mulige virkemidler for å øke kollektivandelen i tråd med nasjonale og regionale mål. Et hinder for å velge kollektivtransport er opplevd kompleksitet og usikkerhet i reisen, særlig når den innebærer bytter eller flere operatører. Forskning viser at reiser som oppleves fragmenterte eller vanskelige å planlegge gir høyere opplevde kostnader for brukeren, selv når faktisk reisetid er konkurransedyktig med bil (Wardman et al. 2001¹³). Funnene understreker betydningen av å gjøre reiser mer sømløse, med bedre koordinering, forutsigbarhet og integrerte løsninger for planlegging, billett og informasjon. Lignende vurderinger er også bakgrunnen for gjennom politikk og regelverk i EU som fremmer sømløshet i passasjertransport. Blant annet har ITS-direktivet (2010/40/EU) og senere initiativer under den fjerde jernbanepakken lagt vekt på å utvikle multimodale reiseinformasjons- og billettsystemer, nettopp for å redusere den opplevde kostnaden ved bytter.

Norge ligger langt fremme med hensyn til tjenester knyttet til sømløs mobilitet og Jernbanedirektoratets undersøkelser blant kollektivreisende tyder på at tilfredsheten med dagens sømløshet i hovedsak er god (se Figur 2). Jernbanedirektoratets Kundetilfredshetsindeks (KTI) for sømløshet måler hvor fornøyde kundene er med opplevelsen knyttet til digital reisepanlegging, billett- og betalingsløsninger og den kollektive reisen (dør-til-dør) (Jernbanedirektoratet, 2025). Høsten 2024 var sømløshetsindeksen 84. En indeks over 75 regnes som god, uansett bransje.

¹³ Wardman, M., Hine, J., & Stradling, S. (2001). Interchange and travel choice. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 37(2–3), 129–150.



Figur 2 Kundetilfredshetsindeksen for sømløshet i 2023 og 2024

Selv om kundetilfredshetsundersøkelsen viser gode resultater, er det noen metodiske utfordringer med hensyn til hva den egentlig måler. For det første dekker undersøkelsen kun de som allerede reiser kollektivt. Dette medfører at respondenter som ikke opplever kollektive reiser som enkle og problemfrie og derfor kjører bil ikke er med i undersøkelsesutvalget. Undersøkelsen skiller heller ikke på typer av reiser. Trolig er opplevelsen av sømløshet lavest blant de som gjennomfører fylkeskryssende reiser og/eller har behov for å kombinere modaliteter og kollektivselskaper på en reise. Resultater for denne gruppen kommer ikke frem av undersøkelsen.

Riksrevisjonen undersøkte i 2024 satsingen på sømløse kollektivreiser (Riksrevisjonen, 2024). Rapporten konkluderer med at Norge er i front med å utvikle digitale løsninger, men at vi ikke har nådd Stortingets ambisjon fra 2014 om at de reisende skal kunne planlegge, bestille og betale for hele reisen fra dør til dør på ett og samme sted. Riksrevisjonen pekte på at appen fremdeles mangler visse billett kategorier og prisinformasjon for visse deler av landet. Selv om Entur nå selger billetter for alle fylkeskommunale kollektivaktører og det kontinuerlig skjer forbedringer, er det fremdeles billett kategorier som mangler i Entur-appen.

Til tross for gode resultater fra kundetilfredshetsundersøkelsen, en positiv utvikling de senere årene og at Norge generelt er langt fremme på feltet, er det fortsatt potensial for forbedringer i retning av å øke andelen kollektivreisende. Hvilket utnyttet potensial som eksisterer i Norge er vanskelig å anslå, og så vidt oss bekjent er det ikke gjort egne studier av dette. Vi vurderer likevel at potensialet er betydelig.

3.2 Dagens finansiering av Entur oppfattes som lite transparent og fremtidsrettet

Togselskapenes vederlag er i dag Enturs største finansieringskilde og står for om lag 75 prosent av inntektene til Entur, jf. beskrivelse i kapittel 2.5. Togselskapenes vederlag er regulert gjennom de såkalte E2-avtalene som inngås mellom togselskapene og Entur. E-2 avtalene er obligatoriske å inngå, og er et vedlegg til trafikkavtalene som Jernbanedirektoratet inngår med togoperatører.

Entur har gjort flere grep for å gjøre ressursbruken mer transparent. Det er likevel fortsatt et potensiale når det gjelder å tydeliggjøre koblingen mellom Enturs finansieringskilder og de tjenestene som finansieres.

Det er oppgitt som utfordrende at togselskapenes vederlag i E-2-avtalene i dag ikke er spesifisert på tjenestenivå (med unntak av valgfrie tjenester), og at skillet mellom finansiering av drifts- og forvaltningskostnader og utviklingskostnader er uklart. Modellen fremstår ifølge innspillene som lite transparent og gjør det utfordrende for togoperatørene å få innsikt i Enturs prioriteringer og hvordan vederlaget mottatt via E-2-avtalene blir benyttet. Samtidig fremhever Entur at ordningen gir en forutsigbar og langsiktig grunnfinansiering som har lagt til rette for at Entur har kunnet bygge en moderne utviklingsorganisasjon og styre utviklingsarbeidet etter moderne og effektive prinsipper.

Til dette kan vi innvende at staten, via trafikkavtalene, i praksis bærer togselskapenes kostnader til Entur. Dette kan, isolert sett, tilsi at togselskapenes behov for innsikt i Enturs kostnader er mindre viktig. Innretningen gir imidlertid også begrenset transparens i statsbudsjettet. Ettersom midlene for kjøp av persontrafikkjenester (post 70) ikke er øremerket finansiering av Entur, vil en økning i kostnader hos Entur bare vises som økte vederlagsutbetalinger til operatørene, og ikke en eksplisitt utgiftspost knyttet til finansiering av Entur. Dette kan svekke den politiske oversikten over hva Enturs ulike tjenester faktisk koster, og gjøre statens oversikt og kontroll med utgiftene vanskeligere.

Et annet moment er at Enturs salgs- og billetteringstjenester i de senere årene har blitt tatt i bruk av fylkene i økende grad. Dette er en ønsket utvikling, men det er påpekt at dagens finansieringsmodell innebærer at en uforholdsmessig stor del av kostnadene til disse tjenestene finansieres gjennom togselskapene. Det kan være uheldig dersom utvikling av tjenester til nytte for kollektivselskaper og fylkeskommuner finansieres ved statens utbetalinger gjennom trafikkavtalene med togselskapene. Dette ble også påpekt i oppdrag 05-2024 «Utvikling av rammebetingelser for sømløs mobilitet», der vi vurderte at dersom en større del av salgsplattformen skal benyttes av fylker og andre virksomheter, kan det være hensiktsmessig å vurdere kostnadsfordelingen på nytt (Jernbanedirektoratet, 2024). I samme utredning ble det også foreslått å vurdere å finansiere en større del av grunnplattformen for jernbane direkte gjennom Jernbanedirektoratet, slik at felles funksjonalitet ikke må bestilles gjennom hvert enkelt togselskap.

En slik gjennomgang av vederlag og tjenesteomfang har togselskapene selv også tatt til orde for. Togselskapene etterlyser i innspillsmøtene en finansieringsmodell som sikrer større samsvar mellom deres finansieringsbidrag og hva de får igjen som togselskaper i form av tjenester og leveranser, og ønsker seg generelt et tydeligere kunde–leverandør-forhold enn i dag.¹⁴ Utfordringene som togselskapene peker på ved dagens finansieringsmodell, vil trolig bli forsterket fremover dersom salgsplattformen og andre tjenester levert av Entur, i mindre grad blir jernbanespesifikk og i større grad blir brukt av den øvrige kollektivsektoren. For å sikre transparens, og legge til rette for kostnadsoppfølging bør det tydeliggjøres hvilke typer kostnader og tjenester ulike finansieringskilder skal dekke.

3.3 Kostnadsvekst, teknologiske trender og digital kompleksitet

De siste årene har fylkeskommunene og kollektivselskapene opplevd en sterk kostnadsvekst for transporttjenester. En TØI-rapport viser at kostnadene for bussdrift har økt med 50 prosent mellom 2019 og 2024, tilsvarende 4,1 milliarder i faste kroner (Aarhaug, Krehic, Tveit, & Wolday, 2025). Hovedårsaken til kostnadsveksten er at innsatsfaktorer som arbeidskraft, materiell og verkstedtjenester har blitt vesentlig dyrere, og har hatt en vekst utover inflasjonen. Samtidig har det skjedd endringer i både kvaliteten og strukturen på tjenestetilbudet som påvirker kostnadene, blant annet overgangen til elektriske busser og økte krav til lade-infrastruktur. I én-til-én møter med kollektivselskaper og/eller fylker gir mange uttrykk for at de står i en svært krevende kostnadssituasjon og at de har begrensede eller ingen ressurser tilgjengelig til digital tjenesteutvikling. Flere av de fylkeskommunale kollektivselskapene forteller at de i dagens situasjon må prioritere de helt grunnleggende tjenestene og at de har begrenset handlingsrom til å utnytte teknologiske muligheter. Kolumbus har blant annet måtte gjennomføre en kraftig nedskalering av sin satsning på digitale tjenester som følge av finansielle utfordringer (Teknisk ukeblad, 2025).

I tillegg opplever flere av fylkene at det har oppstått et classeskille i sektoren, mellom de fylkene som inngår i byvekstavtaler og de som ikke gjør det. Fylkene med byvekstavtaler har romsligere økonomi

¹⁴ Problemstillingen med hensyn til økt transparens i Enturs finansieringsmodell ble også behandlet i oppdrag 01-2024 Styrke avtaleregimet i jernbanesektoren (Jernbanedirektoratet, 2024).

innenfor kollektivtransport, og kan som følge av dette ha et høyere ambisjons- og aktivitetsnivå. Samtidig kan strammere økonomi i f.eks. fylkeskommunene stå i veien for innovasjon og i sin tur gjøre at innbyggerne får dårligere tjenester.

Teknologiutvikling og trender som selvkjørende kjøretøy, delingsmobilitet og nye mobilitetstilbud fra private aktører endrer rammebetingelsene for det offentlige kollektivtilbudet og stiller krav til rask og fleksibel tilpasning av digitale løsninger. For at det offentlige kollektivtilbudet skal oppleves som relevant og attraktivt og imøtekomme kundenes forventninger om moderne, effektive og sømløse tjenester, må kollektivaktørene holde tritt med den teknologiske utviklingen.

Som følge av utviklingen møter kollektivselskapene økte krav til standardisering, deling av data og sømløse tilbud. Krav om å bruke felles standarder, som i noen tilfeller også er påkrevd i lov og forskrift, krever høy digital kompetanse og ressurser hos tjenesteutviklerne og i kollektivselskapene. Forventninger om å utvikle sømløse transporttjenester på tvers av ulike transportmidler og geografi, øker kompleksiteten ytterligere og stiller store krav til kompetanse om både tekniske løsninger og juridiske rammebetingelser som personvern og annet.

Det er i dag store variasjoner i tilgjengelige ressurser og digital kompetanse på tvers av fylker og kollektivselskaper. Tjenesteutviklere som det statlige eide Entur og Tet Digital, eid av Ruter, Skysst og Agder Kollektivtrafikk har tunge fagmiljøer innen digital tjenesteutvikling og -forvaltning. Kolumbus i Rogaland og ATB i Trøndelag er andre eksempler på kompetansemiljøer. I flere andre fylker er det imidlertid begrenset med ressurser og kompetanse internt. Begrensede ressurser øker risikoen for at tjenester ikke blir videreutviklet eller produktverdien ikke opprettholdes, og at arbeidet blir lite kostnadseffektivt.

De fylkeskommunale aktørene peker gjennomgående på at de ønsker mer samarbeid om digitale tjenester for å oppnå mer effektiv ressursbruk og styrket evne til innovasjon og utvikling av tjenesteporteføljen.

3.4 Dagens samhandlingsmodeller sikrer ikke helhetlig koordinering og samarbeid

Det har de siste årene vært en utvikling i retning av mer samarbeid mellom kollektivaktørene om digitale tjenester. De fleste fylkene samarbeider i dag om digitale tjenester gjennom enten Offentlig mobilitetssamarbeid (OMS) eller Tet Digital. Staten har gjennom Entur etablert en felles nasjonal plattform for salg og billettering som benyttes av både togselskaper og fylkeskommunale kollektivaktører i dag. I tillegg har staten etablert fellestjenester (for eksempel reisesøksmotor) som benyttes i økende omfang av kollektivaktørene.

Kollektivselskapene gir likevel uttrykk for at de vurderer at det er potensial for mer samarbeid om digitale tjenester enn i dag. Et gjennomgående tema er at dagens digitale infrastruktur er preget av fragmentering, og flere nevner blant annet at det er potensial for mer standardisering av dagens ombord- og sanntidssystemer i busser. Det finnes i dag ingen felles referansearkitektur, og mange fylker har valgt ulike tekniske løsninger. Dette gir merkostnader ettersom systemleverandørene må forholde seg til og gjøre tilpasninger til en rekke ulike grensesnitt hos transportoperatørene i de ulike fylkene. Bestillingstransport og skoleskyss er noen område hvor det er pekt på behov for mer samarbeid og standardiserte modeller. Skoleskyss er den eneste lovpålagte transportordningen som gjelder for alle fylker, og flere peker på at en felles digital plattform eller standard for skoletransport vil kunne gi både bedre kvalitet, mer effektiv ressursbruk og enklere samhandling på tvers av fylkesgrenser – samtidig som det fortsatt må være rom for lokal tilpasning.

For å få til økt samarbeid på en kostnadseffektiv måte, trenger vi samhandlingsmodeller som aktivt legger til rette for koordinering mellom aktørene. Modeller som tydeliggjør ansvar, gir insentiver til effektiv ressursbruk og skaper gjensidig forpliktelse, kan redusere risikoen for fragmentering og dårlige løsninger. Det finnes ulike samhandlingsmodeller allerede i dag, men disse har vært utfordrende å få til å fungere på en hensiktsmessig måte:

Samhandlingsmodellen for dagens gebyrordning for elektronisk billettering var ment å sikre strategisk styring, faglig forankring og budsjettprioritering. Faggruppene skulle gi innspill til det taktiske forumet, som utarbeidet veikart og budsjettforslag til godkjenning i det strategiske forumet. Modellen fungerte imidlertid ikke etter intensjonen, og partene ble enige om at modellen måtte revideres. Samhandlingsmodellen ble satt på vent i påvente av Kollektivtrafikkforeningens utredning i 2024.

Offentlig-offentlig-samarbeid (OOS), slik det praktiseres i OMS (Offentlig Mobilitetssamarbeid) der Entur, seks fylkeskommuner og to kollektivselskaper deltar, har mange positive sider. Samarbeidsaktørene deler på én felles plattform og andre tjenester i samarbeidet, fremfor å utvikle enkeltvis, noe som bidrar til kostnadseffektivitet, synergieffekter og raskere innovasjon. OMS fungerer som en inkluderende modell, særlig for mindre fylker med begrensede budsjetter. Den lave grunnkostnaden for deltakelse gjør det mulig å være med, og deretter betale for de løsningene man faktisk ønsker å bruke.

Partenes bidrag inn i OMS-et dekkes på ulike måter, noen stiller med egne ansatte, mens andre finansierer konsulenter som bidrar i tjenesteutviklingen. Deltakerne er enige om at Entur og OMS leverer godt på de tjenestene som samarbeidet omfatter, og at Entur er raske til å følge opp deltakerne. Ved starten av 2024 gikk Kolumbus, Vestfold, Telemark og Troms inn i OMS. En dobling av antall deltagere stiller krav til skalering av både de tekniske tjenestene og samarbeidet, og arbeidet med dette pågår i 2025.

Samtidig som modellen på mange områder fungerer godt har samarbeidsformen også utfordringer. Samarbeidet krever reelle egenbidrag for å oppfylle kravene i forskriften, og enkelte peker i innspillsmøter på at det er krevende å opprettholde innsatsen over tid. OMS fungerer godt som en «dugnadsplattform», men blir mer kompleks etter hvert som flere selskaper deltar og tjenesteporteføljen blir større.

Eksempelvis er Ruter avvisende til en OOS-modell for drift og forvaltning, ettersom det vurderes å ikke gi tilstrekkelig styring over tjenesteleveransene. OOS forutsetter frivillig deltakelse og anses ikke for å være en aktuell samhandlingsmodell av alle fylker i dag. På tilsvarende måter har heller ikke alle fylker ønsket å gå inn som eiere og deltagere i Tet Digital. Dette samarbeidet kan derfor heller ikke samle hele sektoren.

3.5 Forventet regulering i EU medfører økt behov for samordning

I EU er det et pågående arbeid med å videreutvikle regulering som skal legge til rette for mer sømløs mobilitet. Gjennom EØS-avtalen er slike reguleringer også premissgivende for Norge. *Forordning for multimodale reiseinformasjonstjenester* (MMTIS-forordningen) ble gjennomført i norsk rett i 2021 gjennom forskrift for multimodale reiseinformasjonstjenester. Formålet med MMTIS-forordningen er å legge til rette for at de reisende enkelt finner reisealternativer på tvers av transportformer, inkludert reiser hvor privat transport (bil, MC, sykkel, gange) inngår. MMTIS-forordningen stiller krav om at forskjellige kategorier av informasjon skal være tilgjengelig via et nasjonalt aksesspunkt (NAP – National Access Points) for transportinformasjon. MMTIS-forordningen gjelder for alle transportformer, operatører og tilstøtende tjenester som parkering. Reiseplanlegging for rene bilreiser inngår i utgangspunktet ikke, men bruk av f.eks. privat bil eller sykkel på deler av reisen kan være hensiktsmessig der den reisende ellers kanskje ville valgt å bruke bilen på hele reisen. I mars 2024 trådte en revidert versjon av MMTIS-forordningen i kraft i EU der datakravene utvides betydelig. Gjennomføring av forordningen er nå på høring og det er ventet at denne blir innlemmet i norsk rett i nær fremtid. Dette vil stille nye krav til digitale løsninger. Dette må skje i et samarbeid mellom aktørene, og blir viktig å adressere i en fremtidig samhandlingsmodell. Den reviderte MMTIS-forordningen skal styrke grunnlaget for planleggere og informasjonstjenester for flere typer reiser både nasjonalt og på tvers av landegrensene.

I tillegg til forordningen om multimodale reiseinformasjonstjenester (MMTIS), har EU-kommisjonen også arbeidet med å utvikle ny regulering som skal gjøre det enklere å kjøpe reiser på tvers av transportaktører (MDMS – Multimodal Digital Mobility Services). I praksis er MDMS synonymt med MaaS (Mobility-as-a-service). EU-kommisjonens opprinnelige ambisjon var å inkludere alle transportformer, siden de anså MaaS som sentralt for å oppnå bærekraftig mobilitet. Imidlertid er det flere land som allerede har regulert dette, og EU-kommisjonen har redusert omfanget, slik at det ikke lenger stilles krav til lokal transport. Siden omleggingen til bærekraftig transport primært må skje lokalt, der bilbruken er størst, kan vi ikke forvente at de kommende EU-reguleringene vil bidra til å oppnå sømløs mobilitet og nullvekstmålet. Dette må de enkelte lands nasjonale myndigheter selv løse. Samtidig har EU-kommisjonen ambisjoner om å etablere standardiserte API-er for salg av reiser, som er relevant også der lokale aktører inngår i MaaS-ordninger. Disse API-ene regner vi med blir basert på eksisterende standarder, som det vil være svært kostnadskrevenende for enkeltaktører å utvikle, men som Entur i stor grad allerede støtter. Av samfunnsøkonomiske hensyn ønsker vi derfor å gjenbruke allerede utviklede tjenester hos Entur. Dagens samhandlingsmodell tar ikke høyde for dette.

Som en del av EUs jernbanepakke 4 stilles det videre krav til at togstrekninger som er kommersielt lønnsomme ikke skal inkluderes som offentlige tjenesteforpliktelser i statens trafikkavtaler (PSO-avtaler) etter kollektivtransportforordningen¹⁵, men løses av markedet selv. Det betyr at staten verken kan direktetildele eller konkurranseutsette tilbud som markedet selv vil levere på kommersielt grunnlag. Dette følger av kollektivtransportforordningens artikkel 1 (1), men det følger også av de generelle statsstøtterettslige reglene om tjenester av allmenn økonomisk betydning. Dette innebærer at trafikkavtalene alene ikke lenger er tilstrekkelig grunnlag for å stille krav til togselskapene. I direktiv (EU) 2016/2370 art. 13a åpnes det for at det enkelte land kan pålegge togselskaper å inngå i nasjonale regimer for gjennomgående billettering innenlands. Dette innebærer at dagens avtaler må erstattes av lov og forskrift for å sikre fortsatt sømløshet for de reisende. Videre medfører dette at togselskapenes vederlag til Entur for kjøp av pålagte tjenester må erstattes av en lovpålagt gebyrordning, dersom togselskapene som opererer på kommersielt grunnlag fortsatt skal bidra til finansiering. Dagens formuleringer i forskrift om billettering ved jernbanetransport løser noe av dette, men det er behov for å tydeliggjøre kravene.

¹⁵ Forordning (EF) nr. 1370/2007, endret ved Forordning (EU) 2016/2338.

4 Mål og vurderingskriterier

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilke mål som bør ligge til grunn for en fremtidig situasjon med hensyn til digitale tjenester i kollektivsektoren. Deretter vurderer vi hvilke kriterier henholdsvis finansieringsmodeller og samhandlingsmodeller bør oppfylle for å nå målene.

4.1 Mål for fremtidig situasjon

I gjennomføringen av prosjektet har vi hatt dialog med en rekke interessenter. Vi har drøftet med aktørene hva som er ønskede effekter på samfunnsnivå og for brukerne av de digitale tjenestene. Deretter har vi formulert et strategisk målbilde som beskriver samfunnsmålet og effektmålene.

Samfunnsmålet er beskrevet slik:

Samhandling om digitale løsninger som gjør det enklere å planlegge og gjennomføre grønne reiser, og legger til rette for kostnadseffektiv miljøvennlig mobilitet

Samfunnsmålet tar hensyn til både trafikant-, trafikkstyrings- og kapasitetsutnyttelsesperspektivet, slik det også er omtalt i Meld. St. 14 (2023–2024). Formuleringen synliggjør et potensial for å realisere gevinster ved å trappe opp innsatsen på utvikling av sømløs mobilitet. Det vil gi bedre tjenester til den reisende, og muligheter for myndigheter og operatører til å utnytte kapasitet mer effektivt.

Vi har formulert fire effektmål:

- Effektmål 1: Det er enklere for innbyggerne å planlegge, betale og gjennomføre kollektivreiser
- Effektmål 2: Det er enklere for kollektivselskapene å planlegge, anskaffe, integrere og overvåke kollektivtilbudet
- Effektmål 3: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt
- Effektmål 4: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål

4.2 Vurderingskriterier for finansierings- og samhandlingsmodeller

De strategiske målene beskriver hvilke effekter vi ønsker å oppnå for sektoren på samfunnsnivå. Hovedtemaene for denne utredningen er imidlertid utforming av finansierings- og samhandlingsmodeller. Endrede finansierings- og samhandlingsmodeller vil ikke i seg selv vil gi direkte effekter, men først og fremst kunne *legge til rette for* måloppnåelse.

For å kunne vurdere hvilke tiltak og modeller som best kan legge til rette for måloppnåelsen, har vi for vurderinger av finansieringsmodeller tatt utgangspunkt i Digitaliseringsdirektoratets rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger, og lagt følgende kriterier til grunn:

1. Bør gi incentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk
2. Bør understøtte kostnadseffektiv utvikling og drift
3. Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)
4. Bør være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter
5. Bør ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre
6. Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes utenfor egen sektor og/eller i privat sektor
7. Bør tilrettelegge for innovasjon og utvikling

I analysen av alternative samhandlingsmodeller vil vi vektlegge en god balanse mellom jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen, og statens behov for styring og oppfølging av statlige budsjettmidler. Vi vil også legge vekt på at en samhandlingsmodell bør sikre handlingsrom for fleksibel og smidig systemutvikling, og gi effektive beslutningsprosesser i utførende ledd. I vurderingen av samhandlingsmodeller benytter vi følgende kriterier:

1. Bør understøtte kostnadseffektiv utvikling og drift
2. Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)
3. Bør ivareta balansen mellom jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen og statens og fylkeskommunenes behov for styring og oppfølging av offentlige budsjettmidler
4. Bør gi effektive beslutningsprosesser i utførende ledd
5. Bør tilrettelegge for innovasjon og utvikling

I tillegg til disse vurderingskriteriene er det en rekke rettslige og andre rammebetingelser som må ivaretas. For en nærmere omtale av disse viser vi til vedlegg.

UTKAST

5 Interessentenes behov

I dette kapittelet beskriver vi sentrale behov som nye finansierings- og samhandlingsmodeller bør ivareta. Vi gir en kort beskrivelse av behovene til sentrale interessentgrupperinger, med utgangspunkt i seks hovedkategorier: statlige myndigheter, fylkeskommunale myndigheter, innbyggerne, fylkeskommunal kollektivtransport, togselskapene og de digitale tjenestetilbyderne.

Fylkeskommunene melder i stadig sterkere grad om utfordringer med de økonomiske rammene for kollektivtransport. Fylkeskommunene ønsker mer samarbeid om felles digital infrastruktur for å kunne frigjøre ressurser hos fylkene og operatørene/kollektivselskapene. Aktørene har en forventning om at man skal samarbeide om felles utvikling av digitale tjenester, slik at det offentlige samler ressursene, og kan utvikle bedre tjenester mer kostnadseffektivt. I dag er takstmyndighetsansvaret hos fylkene for kollektivtransporten, og hos staten for jernbanen. Ved etablering av tettere samarbeid, vil det være naturlig at partene søker å inngå kompromisser for å redusere kostnadene. Dermed vil rollefordelingen mellom partene og oppfyllelsen av den enkelte parts behov og ønsker, kunne bli utfordret og påvirket. Dette har vært en utfordring i dagens samhandlingsmodell for gebyrordningen. De enkelte partenes innflytelse må derfor ivaretas bedre i en ny modell.

Mange av aktørene i sektoren jobber i dag med å utvikle gode løsninger for sine reisende, innenfor deres ansvarsområde, og det brukes mye ressurser for å utvikle løsningene til det beste for de reisende. Ved tettere samarbeid forventer vi at riktig bruk av ressurser kan gi bedre løsninger til flere reisende enn i dag. Særlig fylkeskommunene opplever å stå i en krevende kostnadssituasjon og har behov for å frigjøre midler og få levert tjenester på en kostnadseffektiv måte, gjennom blant annet gjenbruk av løsninger og mer standardisering.

5.1 Statlige myndigheters behov (nasjonale politiske mål og føringer)

Det overordnede målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet (Meld. St. 14 (2023–2024)). Digitalisering og teknologi fremheves i *Nasjonal transportplan* (NTP) som sentrale virkemidler for å nå de transportpolitiske målene. En digital satsing for mer sømløse reiser og bedre bruk av data er ett av tiltakene det pekes på: «Regjeringen vil gjennomføre en digital satsing slik at de reisende får en enklere og mer sømløs reisehverdag, at data kan deles for å utvikle bedre tjenester til kundene, og at transportvirksomhetene får bedre muligheter til å styre trafikken, utnytte kapasiteten, håndtere avvik og forbedre sin transportplanlegging».

NTP omtaler videre at det «i kollektivsektoren er en fremvekst av andre mobilitetsløsninger enn det som tradisjonelt har vært oppfattet som kollektivtransport, som sparkesykler, minibusser og delingsbiler (etter hvert muligens også selvkjørende), som kjører «on-demand», dvs. avhengig av etterspørsel etter transporttjenester i sanntid.». Den digitale satsingen skal bidra til at det totale kollektivtilbudet blir mer samordnet og helhetlig slik at det blir enkelt å reise sømløst på tvers av operatører og transportformer, ikke bare tradisjonell kollektivtransport. Tilbudet til de reisende skal forbedres gjennom enklere reiseplanlegging, bedre avvikshåndtering og bedre informasjon. På denne måten skal satsingen i NTP bidra til å nå nullvekstmålet for persontransport med bil i byområder og at flere velger å bruke kollektivtransport og andre klima- og miljøvennlige mobilitetsformer, fremfor privatbil. Samtidig er det viktig at ressursene utnyttes på en målrettet og kostnadseffektiv måte.

Jernbanedirektoratets samfunnsoppdrag er å nå overordnede mål om en effektiv, sikker og miljøvennlig jernbanesektor. Vi skal ivareta den strategiske, helhetlige og overordnede koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren, og legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for virksomheten. Jernbanedirektoratet inngår avtaler som sikrer at helheten og sammenhengene i et velfungerende jernbanesystem blir ivaretatt. Jernbanedirektoratet har et nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for å samordne jernbane- og kollektivsektoren, og kjøper også inn transporttjenester fra togoperatørene. Når det gjelder digitale løsninger, skal satsingen også gjøre det enklere for myndigheter og trafikkoperatører å styre trafikken og utnytte kapasiteten. Mer og bedre bruk av data vil blant annet kunne tilrettelegge for mer dynamisk flåtestyring av kollektivtransporten, smartere påvirkning på

transportstrømmene, bedre planlegging og nye muligheter til å prise bruk av transportsystemet på en mer målrettet måte. Den økte innsatsen for utvikling av sømløs mobilitet og bedre bruk av data, skal dermed gi gevinster både for trafikantene, trafikkstyringen og kapasitetsutnyttelsen.

I meldingen anerkjenner regjeringen samtidig at økt digitalisering også kan øke sårbarheten, og vil derfor samtidig iverksette tiltak for å styrke evnen til å håndtere uønskede digitale hendelser i transportsektoren.

5.2 Regionale og lokale myndigheters behov

Regionale og lokale mål for transportsektoren kan variere på tvers av fylker og kommuner. Målene på regionalt og lokalt nivå kan også være ulike eller ha et annet ambisjonsnivå enn de nasjonale transportpolitiske målene. Dette medfører at forskjellige fylker kan ha ulikt behov for omfang og innretning av digitale tjenester til støtte for å nå lokale målsettinger. Samtidig er god samordning på tvers av forvaltningsnivåene viktig for å nå politiske mål for transportsektoren. Byvekstavtalene er virkemidler for å oppnå bedre samordning i areal- og transportpolitikken på tvers av forvaltningsnivåer i byområder. Nullvekstmålet for persontransport med bil er styrende for avtalene. Byområdene med byvekstavgifter skiller seg derfor gjerne ut med mer ambisiøse mål for reduksjon i persontransport og for vekst i kollektivtransport, sykkel og gange, enn resten av landet. Mer ambisiøse mål for reduksjon i persontransporten, følges også av større krav til digitale verktøy som kan legge til rette for å nå målene og tilby kundene et best mulig kollektivtilbud. I dag er det ni byområder som er omfattet av ordningen med byvekstavgifter, og det er inngått avtaler for sju av disse: Oslo-området, Bergens-området, Trondheims-området, Nord-Jæren, Tromsø, Nedre Glomma og Kristiansandsregionen (Samferdselsdepartementet, 2025). I tråd med Nasjonal transportplan 2025–2036 vil det på sikt også være aktuelt å invitere Buskerudbyen (Drammens-området) og Grenland til forhandlinger om byvekstavgifter.

5.3 Innbyggernes behov

Innbyggerne har behov for å kunne reise fra der de er til dit de skal på en rask og effektiv måte, når de trenger det. Et kollektivtilbud av høy kvalitet kjennetegnes av blant annet kort reisetid, høy frekvens og få bytter (Lunke & Fearnley, 2019). Innbyggerne har imidlertid også behov for at det er enkelt å planlegge og gjennomføre reiser fra dør til dør. Det innebærer at det må være enkelt å kombinere ulike transportformer eller transport fra ulike operatører på én og samme reise – med gode digitale verktøy som tilrettelegger for dette. Dette inkluderer transporttjenester fra fylkeskommunal kollektivtransport, togselskaper og kommersielle aktører som el-sparkeykler, delebiler, ekspressbusser og lignende.

5.4 Fylkeskommunale kollektivaktørers behov

Fylkeskommunene har som oppgave å sørge for et hensiktsmessig kollektivtilbud i fylket, i tråd med samferdselspolitiske mål nasjonalt og regionalt. De har behov for å kunne levere digitale tjenester som møter befolkningens behov og forventninger og som er kostnadseffektive i drift og utvikling. I tillegg har de behov for innflytelse og kontroll over egne data og den digitale infrastrukturen.

Behov for digitale verktøy til støtte for å kunne tilby moderne, effektive og sømløse tjenester

Kollektivtrafikkforeningen fremhever i sin rapport fra 2024 at kollektivaktørene har behov for å kunne gi kundene en så «nær bilen-opplevelse» som mulig (Kollektivtrafikkforeningen, 2024). Dette innebærer at kollektivselskapene må ha et mobilitetstilbud som støtter opp under en sømløs reiseopplevelse fra dør til dør, hvor kundene opplever at prosessen er sammenhengende og effektiv, uavhengig av hvilke og hvor mange transportformer de benytter underveis. For å få til dette er det behov for blant annet sømløse salg- og billetteringsløsninger, men også verktøy for tjenesteproduksjon, flåtestyring, avvikshåndtering og sanntidstjenester.

Behov for kostnadseffektive digitale tjenester

De siste årene har fylkeskommunene og kollektivselskapene opplevd en sterk kostnadsvekst for transporttjenester, noe som har gått ut over ressursene de har til rådighet for utvikling og drift av digitale

tjenester. I én til én-møter med kollektivselskaper og/eller fylkeskommunenes seksjoner for kollektivtransport, forteller mange at de står i en krevende økonomisk situasjon. De ønsker derfor et utvidet samarbeid om digital tjenesteutvikling for å oppnå mer kostnadseffektiv drift, utvikling og forvaltning av digitale tjenester.

Behov for innflytelse og påvirkning på digital infrastruktur og data

Fylkespolitikkerne gir i møtene uttrykk for at det er viktig å sikre tilstrekkelig politisk kontroll over kollektivtilbudet, slik at de kan nå lokale mål. De digitale tjenestene har stor betydning for kollektivtilbudets tilgjengelighet for den reisende, i tillegg til at systemet må legge til rette for at inntektene fra billettsalget sikres. Fylkeskommunene har derfor behov for å ha tilstrekkelige påvirkningsmuligheter på digital infrastruktur og data, for å kunne implementere politiske beslutninger og ha kontroll med inntektene.

Økonomisk forutsigbarhet er også viktig for fylkeskommunene, og de ønsker ikke å gi fra seg kontroll over beslutninger som påvirker egen økonomi og budsjetter. Fylkeskommunene har også behov for å ha tilstrekkelig handlingsrom for innovasjon og utvikling lokalt, i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre og rammestyring. Særlig de større fylkeskommunene peker på at de er best posisjonert til å se behovene hos kundene, og dermed sørge for innovasjon og utvikling i tråd med kundenes behov, og at det er uheldig hvis utviklingen skjer for langt fra kunden.

5.5 Togselskapers behov

Digitale tjenester er et sentralt virkemiddel i togselskapenes produktutvikling, og de har behov for å kunne utvikle disse tjenestene i tråd med kommersielle formål og kundenes behov. Som tidligere beskrevet, er togselskapene gjennom trafikkavtalene pålagt å benytte ulike salgs- og billetteringstjenester og grunntjenester som leveres av Entur. Vi har i forbindelse med utredningen hatt innledende møter med alle togselskapene og gjennomført én til én-møter med de som ønsket dette. Vi har primært hatt dialog med Vy i forbindelse med denne utredningen. Vy mener at omfanget av pålagte tjenester i dag er for stort, og at det virker begrensede på deres muligheter for innovasjon og utvikling av tjenesteporteføljen. Vy ønsker mer innflytelse. De vil derfor at flere av Enturs obligatoriske tjenester skal være valgfrie, og at påvirkningsmulighetene de har overfor Entur, styrkes. Vy peker på at tilbudet av digitale tjenester i markedet er større enn tidligere, og at det trolig er enklere i dag enn i 2016 å kjøpe digitale tjenester i markedet.

5.6 Digitale tjenestetilbyderes behov

Tjenestetilbydere har ansvar for å levere stabile, brukervennlige og fremtidsrettede tjenester til togselskaper, fylkeskommunale kollektivselskaper og reisende. For å lykkes med dette er det flere behov og interesser som må ivaretas.

Ofte vil arbeidet hos tjenestetilbydere organiseres som såkalte DevOps team¹⁶ der teamet både utvikler og drifter løsningene. En slik organisering bidrar til samarbeid, automatisering og kontinuerlig forbedring for å levere verdi til kundene gjennom en helhetlig prosess. For å lykkes med dette er det avgjørende at finansieringsmodellene gir nødvendig forutsigbarhet, fleksibilitet og handlingsrom for effektive beslutningsprosesser i utførende ledd.

Digitale tjenestetilbydere har for det første behov for å ha handlingsrom til å utforme og utvikle gode tekniske løsninger som svarer godt til kundenes behov. U hensiktsmessig detaljstyring vil kunne føre til både dårligere løsninger og ineffektivitet. Smidige metoder er en anerkjent utviklingsmetodikk som benyttes av både Entur og Tet Digital i dag. Smidige metoder tar utgangspunkt i at systemutvikling er uforutsigbart, og at prioriteringen av funksjonelle krav vil kunne endre seg etter hvert som systemet tar form. Smidige metoder avgrenser denne risikoen ved å utvikle systemet stegvis, med hyppige leveranser, styre etter verdi og fokusere på kontinuerlig læring. En slik metodikk krever at tjenestetilbyder har tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom til å gjøre løpende prioriteringer og justeringer i samråd med

¹⁶ For nærmere omtale se eksempelvis Senapathi, Buchan & Osman (2019): DevOps Capabilities, Practices, and Challenges: Insights from a Case Study”

kundene. Utførende enhet bør derfor ikke detaljstyres, men ha tilstrekkelig handlingsrom til å kunne gjennomføre tjenesteutvikling på en fleksibel og smidig måte.

Forutsigbar finansiering er avgjørende for å kunne planlegge, utvikle, drifte og forvalte digitale tjenester effektivt med høy kvalitet over tid. Det er ikke tilstrekkelig å finansiere utvikling og lansering av nye tjenester: Det må også avsettes nok midler til å ta vare på, videreutvikle og sikre stabil drift av eksisterende løsninger. Manglende forvaltning og kontinuerlig forbedring kan føre til teknisk gjeld, redusert kvalitet og økt risiko for ustabilitet. Tjenestetilbyder har derfor behov for stabile rammevilkår som gjør det mulig å opprettholde og videreutvikle kritisk digital infrastruktur, også i perioder med endringer i politiske prioriteringer eller markedsforhold.

Det er også viktig med forutsigbarhet i samhandling og styring. Dette innebærer:

- Klare styringslinjer som gir tjenestetilbyder nødvendig handlingsrom til å levere på sitt samfunnsoppdrag, samtidig som sektoren spiller inn sine behov.
- Forutsigbare beslutningsprosesser for endringer i tjenesteporteføljen, slik at aktørene kan planlegge og tilpasse seg i tide.
- Felles forståelse av mål og forventninger mellom alle parter gir et forhold basert på tillit som sikrer langsiktighet.

For effektivt å utvikle og forvalte tjenester som faktisk løser de viktigste utfordringene i sektoren, er det avgjørende med et tett og tillitsfullt samarbeid mellom interessentene. Dette innebærer at:

- Interessentene selv må beskrive sine behov og utfordringer, slik at løsningene tar utgangspunkt i reelle problemstillinger og ikke antakelser.
- Problemløsning må skje i fellesskap, hvor aktørene sammen utforsker og prioriterer de beste løsningene.
- Åpenhet og dialog må prege samarbeidet, slik at alle parter får eierskap til både utfordringer og løsninger.
- Tiltak som gir størst mulig nytte for sektoren og de reisende blir prioritert, og tiltak som ikke gir ønsket effekt blir nedprioritert eller avvirket.

6 Finansieringsmodeller

I dette kapitlet vurderer vi hvordan digitale tjenester for sømløs mobilitet kan finansieres på en bærekraftig og effektiv måte. Formålet er å utforme finansieringsmodeller som kan gjelde generelt over tid og være anvendbare for nye og kommende tjenester. I utgangspunktet bør det være opp til de enkelte fylkeskommuner, kollektivselskaper og tjenestetilbydere å beslutte innretning av finansiering de selv har ansvaret for. I denne utredningen har vi derfor avgrenset oss til å vurdere områder der staten (i hovedsak gjennom Entur), bør ta et særskilt ansvar for finansiering.

Endelig utforming av finansieringsmodell vil kunne utformes på en rekke ulike måter med hensyn til hva som skal finansieres av hvem på hvilken måte, som illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 3: Dimensjoner i finansieringsmodell

Hva skal det betales for?	Hvem skal finansiere?	Hvordan finansiere?
• Utvikling • Endringer og forbedringer • Drift- og forvaltning,	• Statlige myndigheter • Fylkeskommunale myndigheter • Kollektivselskaper* • Togselskaper • Kommersielle kollektivtilbydere	• Bevilgning/-grunnfinansiering • Tilskudd • Tjenestekjøp • Brukerfinansiering • Gebyrordning

* Ikke alle fylkeskommuner har eget kollektivselskap

De ulike elementene i de ulike kolonnene er mulige å kombinere på et stort antall måter. I tillegg kan det lages ulike kombinasjoner for ulike typer av tjenester. Ulike modellers egnethet vil også kunne avhenge av om tjenestene som skal finansieres er frivillige eller obligatoriske (pålagt gjennom lov, forskrift eller avtalebetingelser). Innen kategorien obligatoriske tjenester vil optimal innretning også kunne variere med hensyn til hva som er obligatorisk, der det kan skilles mellom tre hovedtyper:

- Obligatorisk å delta i (dele data) – eksempelvis dele informasjon om pris og produkter
- Obligatorisk å betale for (men ikke bruke) – eksempelvis dagens gebyrordning for fylkeskommunene
- Obligatorisk å bruke (og betale for) – eksempelvis togselskapenes pålagte bruk av Enturs tjenester regulert i E-2 avtalene

Momentene ovenfor illustrerer kompleksiteten ved utforming av finansieringsmodeller, og gir et stort utfallsrom med hensyn til endelig innretning. For å sikre at anbefalingene er overførbare også til fremtidige tjenester har vi valgt en iterativ tilnærming til analysen i denne delen. Først definerer vi kategorier av kostnader som skal finansieres. Deretter drøfter vi, med utgangspunkt i kriteriene beskrevet i kapittel 4 hvem som bør finansiere ulike kostnader, og gir en samlet vurdering og anbefaling om prinsipper for utforming av finansieringsmodell for de ulike kostnadskategoriene. Til sist i kapitlet beskriver vi hvilke implikasjoner våre analyser gir med hensyn til innretning av dagens finansieringsmodell og gir våre anbefalinger om konkrete endringer i finansieringsmodellene for dagens tjenester.

6.1 Kategorier av kostnader som skal finansieres

Digitale tjenester vil gjennom livsløpet ha kostnadsprofiler som kan variere mellom utviklingsfasen og drift og forvaltningsfasen. Utviklingsfasen kjennetegnes gjerne av høye, men tidsavgrensede investeringskostnader knyttet til eksempelvis systemutvikling, integrasjon og etablering av felles standarder. Drift og forvaltningsfasen vil i større grad ha jevnere og mer forutsigbare kostnader. En modell som er egnet til å fordele risiko og sikre nødvendige ressurser i utviklingsfasen, trenger ikke være den samme som er best egnet for å dekke varige drift- og forvaltningskostnader. Vi starter derfor med å definere hovedkategorier av kostnader. Deretter drøfter vi hvem som bør finansiere de ulike kostnadene på hvilken måte, og til sist hvilke implikasjoner de anbefalte prinsippene har for endringer i dagens modell.

Ulike digitale tjenester har ulike kostnader knyttet til seg gjennom livsløpet. Med utgangspunkt i Digdir (2023) skiller vi i denne utredningen mellom kostnader til utvikling (investeringskostnader), og kostnader til drift- og forvaltning, herunder også brukerdrevne variable kostnader.

1. *Utviklingskostnader:* De samlede kostnadene knyttet til utvikling av funksjonalitet som øker nytteverdi. Dette omfatter:
 - a. *Nyutvikling* som skal resultere i nye produkter, eller gir vesentlige endringer i eksisterende produkter, basert på behov eller større regelverksendringer. Kan medføre endrede kostnader til drift, forvaltning og vedlikehold.
 - b. *Større utvidelser* med utgangspunkt i egne innovasjoner, endringer i teknologi eller brukerlandskapet mv. Ved kontinuerlig produktutvikling er det ikke et skarpt skille mellom løpende drift og forvaltning, og utvikling.
2. *Drift, forvaltning og vedlikehold:*
 - a. *Faste (bruksuavhengige) kostnader til drift og forvaltning:* Kostnader til teknisk drift av infrastruktur, maskinvare og systemer inkludert teknisk leverandørsupport, samt organisasjon for å arbeide med prioriteringer og beslutningsprosesser for å opprettholde produktenes tjenestenivå, herunder oppfølging av avtaler, brukere, markedsføring og utbredelse, styring og utvikling av strategier for fellesløsningen. Vedlikehold innebærer å sørge for at systemene er oppdaterte og fungerer som de skal og opprettholder sin nytteverdi, herunder mindre utvikling, regelverksendringer og løpende tekniske og funksjonelle forbedringer.
 - b. *Brukerdrevne variable kostnader:* Driftskostnader som varierer med bruken av produktet. Typisk kostnader som gjennom avtaler med underleverandører prises i henhold til bruk og volum, eksempelvis kostnader for SMS-varsling, antall dokumenter, lagringskapasitet eller antall innlogginger.

I praksis vil skillet mellom utviklingskostnader og drift- og forvaltningskostnader kunne være flytende, ettersom digitale tjenester gjerne krever kontinuerlig forbedring og videreutvikling også etter at de er tatt i bruk. Likevel vurderer vi det som hensiktsmessig å operere med et analytisk skille mellom fasene. Et slikt skille gjør det også lettere å vurdere hvilke finansieringsmodeller som egner seg best i de ulike fasene. I det følgende drøftes disse kostnadskategoriene derfor hver for seg.

6.2 Finansieringsmodeller for utviklingskostnader

6.2.1 Dagens finansiering av utviklingskostnader

Utvikling av digitale tjenester i kollektivsektoren finansieres i dag på ulike måter for ulike tjenester levert av ulike tjenestetilbydere. For Entur står, som beskrevet i kapittel 2, E-2-avtalene med togoperatørene og statlige tilskudd for over 90 prosent av finansieringen. Vederlaget i E-2-avtalene er den største finansieringskilden for salgs- og billetteringstjenester, og dekker både kostnader til drift og forvaltning og nyutvikling av salgs- og billetteringssystemene i Entur. Vederlaget består av et fast formidlingshonorar som ikke er spesifisert på tjenestenivå, og det er heller ikke spesifisert hvilken andel av vederlaget som skal dekke utviklingskostnader. Dette henger sammen med at Entur benytter en utviklingsmetodikk som gjør at det ikke er et klart skille mellom drift og forvaltning, og nyutvikling. Utviklingen gjøres kontinuerlig, med mål om å levere verdi som dekker brukernes behov. Effektene av dette er en noe lavere kostnad i begynnelsen sammenlignet med mer tradisjonell utvikling, og at utviklingskostnadene holdes mer stabile over tjenestenes levetid. Forholdet mellom drift- og forvaltningskostnader og nyutvikling vil derfor variere over tid.

De statlige tilskuddene til reiseplanlegging og elektronisk billettering bidrar til å finansiere drift, forvaltning og videreutvikling av nasjonale grunntjenester, og dekker kostnader forbundet med nye nasjonale satsninger. I 2025 var 45 millioner kroner av det totale tilskuddet på 180 millioner kroner til spesifikke satsninger (nasjonal salgs- og billetteringsplattform og internasjonale jernbanereiser), mens den resterende delen av tilskuddet dekker kostnader forbundet med drift, forvaltning og videreutvikling av nasjonale grunntjenester. Entur har ellers også inntekter fra gebyr og agenthonorar fra fylkeskommunale kollektivselskaper og kommersielle kollektivaktører.

I OMS-et innebærer prinsippene for kostnadsdeling at den enkelte partner i samarbeidet skal dekke de marginale kostnadene ved sitt forbruk av fellestjenestene, mens kostnader til nyutvikling dekkes av produkteier eller deles mellom flere parter hvis det er flere som samarbeider om tjenesteutviklingen.

Vederlagsmodellen til Tet Digital innebærer at brukerne av tjenester betaler et driftsvederlag for tjenestene/produktene de bruker som dekker kostnader til drift, forvaltning og videreutvikling av digitale tjenester. Dersom ikke annet er avtalt, benyttes antall reiser i det enkelte fylke per år som nøkkel for beregning av hver enkelt kollektivselskaps andel av kostnadene. Det enkelte kollektivselskap må selv dekke kostnader forbundet med særskilt utvikling som de ber om fra Tet Digital. Nyutvikling av digitale tjenester i sektoren for øvrig finansieres i utgangspunktet av den enkelte aktør (produkteier).

6.2.2 Alternative modeller for finansiering av utviklingskostnader

I dagens situasjon (nullalternativet) benyttes det, som beskrevet over, ulike finansieringsmodeller for forskjellige typer utviklingsaktiviteter og prosjekter innen de ulike tjenestemrådene. Staten, togselskapene, fylkeskommunene og kollektivselskapene dekker i varierende grad ulike andeler av kostnadene, avhengig av aktivitetstype og eierskap til tjenestene. Dette gir et fragmentert bilde som gjør det krevende å vurdere hva som er en mest hensiktsmessig og bærekraftig modell på sikt. For å kunne drøfte dette på et prinsipielt nivå tar vi derfor utgangspunkt i et hovedskille mellom to grunnleggende finansieringskilder: statlig finansiering gjennom grunnbevilgning, tilskuddsordninger eller lignende, finansiering fra brukerne av tjenestene (togselskaper, fylkeskommuner og kollektivselskaper). I tillegg vurderer vi et alternativ der disse kildene til finansiering kombineres. Det innebærer at vi vurderer følgende tre hovedmodeller:

1. **Statlig finansiering** – Kostnadene dekkes i sin helhet av staten.
2. **Brukerfinansiering** – Kostnadene dekkes i sin helhet av aktørene (brukerne av tjenestene).
3. **Kombinasjonsmodell** – Kostnadene deles mellom staten og aktørene.

Vi mener disse tre modellene representerer de mest prinsipielle alternativene: en statlig forankret løsning, en markedsnær løsning, og en hybrid som kombinerer elementer fra begge. Til sammen gir de et rammeverk for å analysere hvordan ulike finansieringsstrategier kan støtte opp under målene for sømløs mobilitet og bærekraftig tjenesteutvikling, og gi en robust og forutsigbar finansieringsmodell for tjenestetilbydere.

6.2.3 Metodikk for vurdering av alternativene

For å vurdere hovedalternativene for hvem som bør bære kostnadene knyttet til utvikling, tar vi utgangspunkt i vurderingskriteriene beskrevet i kapittel 5. Dagens situasjon kjennetegnes av et fragmentert og lite transparent bilde, der ulike aktører dekker ulike andeler av kostnadene avhengig av tjenestemråde og aktivitetstype. Denne modellen er i stor grad et resultat av historiske valg og stykkevisse løsninger, snarere enn et prinsipielt utformet system. Som referansepunkt gir den derfor begrenset verdi når vi skal vurdere hva som vil være en langsiktig, bærekraftig og fremtidsrettet finansieringsmodell.

For å etablere et tydelig grunnlag for en prinsipiell vurdering, har vi valgt en situasjon med ren statlig finansiering som referansemødel. Dette er ikke fordi en slik modell nødvendigvis anses som den mest ønskelige i praksis, men fordi den representerer et klart og prinsipielt utgangspunkt som gjør det mulig å vurdere de øvrige alternativene opp mot den. Dette innebærer at modell 1 for alle vurderingskriterier gis en score på 0 og at de to andre modellene gis henholdsvis pluss eller minus i forhold til om de vurderes bedre enn en finansieringsmodell basert på rene statlige bevilgninger eller tilskuddsordninger. I vurderingene benytter vi en syvdelt skala som beskrevet i Tabell 4.

Tabell 4: Skala for vurdering av måloppnåelse

Score	Betydning
---	Stor negativ virkning
--	Middels negativ virkning
-	Liten negativ virkning
0	Ingen vesentlig virkning
+	Liten positiv virkning
++	Middels positiv virkning
+++	Stor positiv virkning

6.2.1 Vurdering av alternativene

I det følgende presenteres våre vurderinger av i hvilken grad de ulike modellene tilfredsstiller de oppstilte vurderingskriteriene.

Vurderingskriterium 1: Bør gi insentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk

Samfunnsøkonomisk riktig bruk innebærer at man tar hensyn til alle samfunnets kostnader og nytte ved beslutninger om bruk av ulike typer av tjenester. Med hensyn til finansiering av utviklingskostnader innebærer dette at modellene bør legge til rette for at man vurderer alle samfunnets kostnader og gevinster ved beslutninger om utviklingsaktiviteter.¹⁷

M1 (referansealternativet) Staten har i utgangspunktet riktige insentiver til å se nytte og kostnader for samfunnet som helhet i sammenheng. I dette ligger det at staten er best egnet til å hensynta alle aktørenes behov (også innbyggernes behov for sømløse tjenester) i sine investeringsbeslutninger. Dette taler for at statlig ansvar for finansiering vil kunne sikre et samfunnsøkonomisk riktig nivå på investeringsbeslutningene. Et riktig nivå og omfang på investeringer fordrer imidlertid at staten har full informasjon om nytte og kostnader ved de ulike utviklingsprosjektene. Dette vil i praksis sjeldent være tilfelle og det vil kunne være betydelig ulikheter i tilgangen på informasjon mellom partene. Dersom togoperatører, kollektivselskaper og andre ikke selv bærer kostnadene ved utvikling av nye prosjekter vil de kunne komme til å overdrive behovet for investeringer som gir nytte for dem. Til sist vil statlig finansiering i mange tilfeller være avhengig av prioriteringer i statsbudsjettprosessen, som kan skape noe uforutsigbarhet.

M2 der kommende brukere av tjenestene dekker utviklingskostnadene vil kunne gi en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning dersom all nytten av tjenestene som skal utvikles tilfaller disse aktørene selv. Dersom nytten imidlertid først og fremst knytter seg til å realisere nasjonale målsetninger (i form av mer sømløse tjenester) uten at aktørene selv får økonomiske gevinster eller bygger opp under regionale og lokale mål vil dette skape for lite motivasjon for utvikling av denne typen tjenester. I de tilfeller der man er avhengige fylkeskommunale bevilgninger for finansiering vil dette også, som i modell 1, kunne gi uforutsigbarhet med hensyn til prioriteringer i årlige budsjetter. Sammenlignet med M1 vil denne modellen i mindre grad å legge til rette for samfunnsøkonomisk riktig nivå på investeringene.

M3 med en kombinasjon av statlig finansiering og brukerbetaling legger i utgangspunktet, til rette for en best mulig samfunnsøkonomisk tilpasning. Det fordrer imidlertid at statens bidrag settes på et nivå som dekker kostnadene der nytten først og fremst knytter seg til å realisere nasjonale målsetninger uten at aktørene selv får økonomiske gevinster eller bygger opp under regionale og lokale mål. Forutsetninger om bidrag til finansiering også fra andre aktører kan dessuten redusere faren for å overdrive investeringsbehovet utover det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Denne modellen vurderer vi derfor i

¹⁷ For en nærmere omtale av prinsipper for samfunnsøkonomisk riktig prising viser vi til vedlegg

utgangspunktet som best. Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstill kriteriet.

Tabell 5: Vurdering opp mot kriterium 1

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
1. Bør gi incentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk	0	---	+

Vurderingskriterium 2: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt

Måloppnåelse for dette kriteriet bestemmes av hvorvidt ressursene blir benyttet på en effektiv måte. Vurderingene av de ulike modellene handler derfor først og fremst om i hvilken grad de vil gi incentiver til kostnadseffektivitet i utviklingsfasen.

M1 (referansealternativet) der finansieringen er basert på statlige bevilgninger vil kunne gi utfordringer med å sikre kostnadseffektivitet. Uten finansieringsforpliktelser fra aktørene motivasjonen deres for å sikre kostnadseffektivitet, ved utvikling og prioritering av satsninger være liten. Til tross for Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratets avtalestyring og sektorkoordinerende rolle, vil det i praksis kunne være vanskelig og ressurskrevende å følge opp og sikre kostnadseffektivitet.

M2 med brukerfinansiering vil gi et tydeligere kundeforhold og styrke disse aktørenes incentiver til kostnadskontroll utover statens sektorstyring. Vi vurderer derfor denne modellen som vesentlig bedre enn M1 for å tilfredsstille dette vurderingskriteriet.

M3 med kombinasjon vil ha mange av de samme egenskapene som M2. Statlig delbidrag vil, om alt annet er likt, kunne svekke aktørenes incentiver til å sikre kostnadseffektivitet noe. I de tilfeller der det statlige bidraget er begrenset til det som er nødvendig for å skape tjenester som først og fremst kommer de reisende og samfunnet for øvrig til gode vil man likevel kunne oppnå kostnadseffektivitet. Vi har derfor vurdert denne modellen likt som M2 på dette vurderingskriteriet.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstill kriteriet..

Tabell 6: Vurdering av måloppnåelse for kriterium 3

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
Vurderingskriterium 2: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt	0	++	++

Vurderingskriterium 3: Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)

For å legge til rette for fleksibel og smidig utviklingsmetodikk bør finansieringsmodellen balansere hensynet til forutsigbarhet og stabilitet samtidig som rammene gir rom for justeringer i utviklingsaktiviteter underveis basert på erfaringer, brukerinnsett og teknologiske muligheter. Alle modellene vil i utgangspunktet kunne ivareta dette perspektivet, men det er likevel enkelte forskjeller mellom dem.

M1 (referansealternativet) der staten bærer alle kostnadene gir i utgangspunktet mulighet for langsiktighet med stabilitet og forutsigbarhet. Budsjettprosessene i staten kan være tunge ved behov for større endringer og det kan gi uforutsigbarhet med for de årlige prioriteringene som kan gå utover fleksibiliteten. Dette er imidlertid mulig å kompensere for dette ved å bruke ulike finansieringsmekanismer i statsbudsjettprosessen for større satsninger og nyutvikling (eksempler beskrevet i vedlegg).

M2 med brukerfinansiering gir som M1 mulighet for stabilitet og langsiktighet i finansieringen. Involvering av flere aktører som kan ha ulike behov og mål vil imidlertid kunne skape sårbarhet med tanke på å få til langsiktige forpliktelser til å bidra til felles prosjekter. Vi har derfor vurdert denne modellen som noe dårligere enn modell 1.

M3 med finansiering fra både brukere og staten vurderes vil kunne skape noe større forutsigbarhet og handlingsrom enn modell 2. Likevel gjør økt kompleksitet ved å blande inn flere aktører at vi vurderer den noe lavere enn modell 1

Tabell 7 oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstiller kriteriet.

Tabell 7: Vurdering opp mot kriterium 3

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2 Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
3. Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)	0	--	-

Vurderingskriterium 4: Bør være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter

En finansieringsmodell bør ha lavest mulige administrative kostnader, samtidig som modellen er enkel å forstå og at det er forutsigbart for aktørene hva de skal betale. Finansieringen bør dessuten være forutsigbar for de som skal drifte, forvalte og utvikle tjenestene.

M1 (referansealternativet) med bevilgninger over statsbudsjettet vil være enkel å forstå og administrere, og det vil være enkelt for de ulike partene å skjønne hva de skal bidra med av finansiering. For tjenestetilbyderne vil det imidlertid kunne være noe uforutsigbarhet knyttet til størrelsen på de årlige bevilgningene over statsbudsjettet.

M2 med brukerfinansiering vil avhengig av utforming medføre noe økt byråkrati og administrasjon. Budsjettprosesser hos ulike aktører vil alltid kunne gi uforutsigbarhet rundt prioriteringer. I tillegg vil involvering av flere aktører som kan ha ulike behov og mål gjøre det vanskelig å få til langsiktige forpliktelser til å bidra til felles prosjekter. Vi har derfor vurdert denne modellen som noe dårligere enn modell 1.

M3 med finansiering fra både aktørene og staten vil kunne skape noe større forutsigbarhet og handlingsrom enn modell 2, samtidig som økt kompleksitet ved å blande inn flere aktører gjør vi vurderer den noe lavere enn modell 1

Tabell 8 oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstiller kriteriet.

Tabell 8: Vurdering opp mot kriterium 4

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
4. Bør være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter	0	--	-

Vurderingskriterium 5: Ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre

Modellen må kunne håndtere både pålagte tjenester der finansieringsbehovet gjerne knytter seg til langsiktighet og stabilitet, og tjenester i konkurranse med andre som gjerne stiller krav til raskere markedstilpasning uten å bryte konkurranserettslige og statsstøtterettslige rammer.

M1 (referansealternativet) med ren statlig finansiering vil kunne bli utfordrende der tjenestene skal tilbys i konkurranse med andre. Dette skyldes at både rettslige rammer og bevilgninger over statsbudsjettet vil kunne ha utfordringer med raskt å kunne tilpasse seg markedsendringer.

M2 med ren brukerfinansiering vil i større grad enn modell 1 tilfredsstillende statsstøtteregler. For tjenester der nytten ikke fullt ut tilfaller aktørene vil modellen også kunne medføre en fare for underfinansiering av tjenestene. Vi vurderer likevel modellen som noe bedre enn modell 1.

M3 med kombinasjon av statlig finansiering og aktørfinansiering vil gi den største fleksibiliteten når vi vil legge til rette for bruk, og samtidig ivareta statsstøtterettslige og konkurransemessige hensyn. Modellen får derfor høyest score for dette vurderingskriteriet.

Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstiller kriteriet.

Tabell 9: Vurdering opp mot kriterium 5

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
5.Ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre	0	+	+++

Vurderingskriterium 6: Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes utenfor egen sektor og/eller i privat sektor

Finansieringsmodellen bør ha fleksibilitet og gi ønskede incentiver til bruk i privat sektor¹⁸, og legge til rette for en markedsorientert utvikling.

M1 (referansealternativet) med ren statlig finansiering gir i utgangspunktet fleksibilitet til å gjøre løsningene tilgjengelige også for private aktører dersom den tilbys gratis til alle. Modellen vil imidlertid kunne være lite fleksibel overfor endringer i bruken som medfører endringer i behovet for kostnadsdekning

M2 med brukerfinansiering vil sammenlignet med M1 være lettere å skalere i takt med markedsutvikling og kostnadsdrivende bruk også fra private aktører og får derfor en høyere score.

M3 vil i likhet med M2 gi ønsket fleksibilitet til å sikre finansiering også ved økt bruk fra private aktører.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstiller kriteriet.

Tabell 10: Vurdering opp mot kriterium 6

Rammebetingelse	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
6.Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes utenfor egen sektor og/eller i privat sektor	0	+++	+++

Vurderingskriterium 7: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål

Måloppnåelse innen innovasjon og utvikling vil først og fremst være avhengig av hvor store ressurser som legges i arbeidet med å utvikle bedre tjenester for mer sømløs mobilitet, og om ressursene blir brukt og prioritert på en måte som gir mer mest mulig nytte for de reisende. Vurderingene av de ulike modellene nedenfor handler derfor først og fremst om i hvilken grad de legger til rette for forutsigbar finansiering og riktige prioriteringer.

M1 (referansealternativet) Staten har i utgangspunktet riktige incentiver til å se nytte og kostnader for samfunnet som helhet i sammenheng i sine investeringsbeslutninger. Dette taler for at statlig ansvar for finansiering vil kunne sikre et samfunnsøkonomisk riktig nivå på innovasjonsaktivitetene. Et riktig nivå og omfang på innovasjonsaktiviteter fordrer imidlertid at staten har full informasjon om nytte og kostnader ved de ulike utviklingsprosjektene. Dette vil i praksis sjeldent være tilfelle og partene vil kunne ha svært ulik tilgang på informasjon. Dersom togoperatører, kollektivselskaper og andre ikke selv bærer kostnader ved utvikling av nye prosjekter vil de kunne overdrive behovet for investeringer som gir nytte for dem. Til sist vil statlig finansiering i mange tilfeller være avhengig av prioriteringer i statsbudsjettprosessen, noe som kan skape uforutsigbarhet.

M2 der kommende brukere av tjenestene dekker utviklingskostnadene vil kunne gi den samfunnsøkonomisk beste tilpasningen der innovasjonen først og fremst er nyttig for brukerne selv, eller bygger opp under egne regionale og lokale mål. Dersom tjenesteutviklingen først og fremst bidrar til å realisere nasjonale målsetninger (i form av mer sømløse tjenester) uten at aktørene selv får økonomiske gevinster, eller at tjenestene bygger opp under regionale og lokale mål vil dette skape for lite incentiv til utvikling. I de tilfeller der man er avhengige av fylkeskommunale bevilgninger for finansiering vil dette også, som i modell 1, kunne gi uforutsigbarhet med hensyn til prioriteringer i årlige budsjetter. På den annen side vil aktørfinansiering i større grad kunne gi incentiver og legitimitet til å sikre at utviklingsaktivitetene ivaretar og dekker aktørenes reelle behov. Det kan imidlertid være utfordrende å finne enighet om felles prioritering for utvikling som vil komme flere til gode. Sammenlignet med M1 vurderes denne modellen i mindre grad å legge til rette for samfunnsøkonomisk riktig nivå på utviklingsaktivitetene.

M3 med en kombinasjon av statlig finansiering og brukerbetaling legger i utgangspunktet, som modell 1 til rette for en samfunnsøkonomisk best mulig tilpasning. Det fordrer imidlertid at statens bidrag settes på et

¹⁸ Bruk utenfor jernbane og kollektivsektor vurderes som mindre relevant i denne sammenheng.

nivå som minst dekker kostnadene for tjenester som først og fremst bidrar til å realisere nasjonale målsetninger (i form av mer sømløse tjenester). Forutsetninger om bidrag til finansiering også fra andre aktører kan også redusere insentiver til å overdrive investeringsbehovet utover det som er samfunnsøkonomisk optimalt, selv om det kan bidra til kompleksitet at flere aktører skal bidra. Modellen vurderes alt i alt som best.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av i hvilken grad modellene tilfredsstiller kriteriet.

Tabell 11: Vurdering av måloppnåelse for kriterium 7

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
Vurderingskriterium 7: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål	0	-	+

Oppsummering av vurderingene

Tabellen under oppsummerer vurderingene våre. Som vi ser av tabellen, er det fordeler og ulemper knyttet til hver av de tre modellene for finansiering av utviklingskostnader til digitale tjenester. Modell med statlig finansiering kan gi større grad av enkelhet og kan i noen tilfeller best understøtte en smidig utviklingsmetodikk. Samtidig kan de medføre svakere insentiver for aktørene til å bidra aktivt til innovasjon og eller sikre en kostnadseffektiv gjennomføring. Overordnet vurderes derfor modell 3 – en kombinasjon av statlig finansiering og aktørfinansiering – som den mest hensiktsmessige løsningen.

Tabell 12: Vurdering opp mot vurderingskriterier

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
1. Bør gi insentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk	0	---	+
2. Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt	0	++	++
3. Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)	0	--	-
4. Bør være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter	0	--	-
5. Ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre	0	+	+++
6. Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes	0	+++	+++

utenfor egen sektor og/eller i privat sektor			
7. Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål	0	-	+

Vurderingen av at en kombinasjon av statlig finansiering og bidrag fra aktørene er best bygger på at vi vurderer hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet, kostnadseffektivitet og insentiver til innovasjon som viktigere enn hensynet til enkelhet og smidighet alene. En delt finansieringsmodell bidrar til at både staten og aktørene har eierskap til utviklingen, og at ressursbruken i større grad styres mot løsninger med høy nytteverdi. Våre vurderinger på dette området er i hovedsak sammenfallende også med tidligere utredninger. I Stortingsmeldingen Digital agenda for Norge er det blant annet pekt på at «valg av modell for å finansiere utvikling vil måtte reflektere hvordan det enkelte digitaliseringstiltak vil gi gevinster både hos stat, kommune og eventuelt andre brukere (Meld. St. 27 (2015-2016)). Store tiltak, og tiltak innrettet mot kvalitetsøkning, vil normalt kreve at staten dekker investeringskostnadene. For tiltak som kan gi vesentlige økonomiske gevinster i kommunene må samfinansiering vurderes.»

Lignende vurderinger er også beskrevet av Digdir (2023) som viser til at finansieringsmodellene må ta hensyn til hvem som får nytten. Eksempelvis kan utvikling av tjenester som understøtter statlige behov og gir mer sømløse tilbud for de reisende uten at kollektivaktørene selv har direkte gevinster tilsi at staten bør bidra med finansiering. Samtidig vil utvikling av nye tjenester også kunne gi budsjettmessige gevinster for aktørene som skal bruke tjenestene. Dette kan begrunne at også disse aktørene bør bidra inn i finansieringen.

Hva som er en optimal fordeling av kostnader mellom staten og øvrige aktører er imidlertid ikke gitt. Ulike tilnærminger til fordeling av finansieringsansvar vil kunne variere fra tiltak til tiltak innenfor ulike tjenestekategorier avhengig av tjenestenes art og nytteprofil. Vurderingene ovenfor tar utgangspunkt i på hvilken måte de ulike modellene legger til rette for måloppnåelse. Det må likevel gjøres nærmere vurderinger for de enkelte utviklingstiltak og satsninger om hvilken fordeling som vil være mest hensiktsmessig. Nedenfor oppsummerer vi våre vurderinger og gir anbefalinger om hvilke prinsipper som bør legges til grunn ved konkrete beslutninger om finansiering av utviklingskostnader slik disse er definert i kapittel 6.1.

6.2.2 Oppsummering og anbefalte prinsipper for finansiering av utviklingskostnader

Kostnader til utvikling i form av nyutvikling og større utvidelser kan i prinsippet finansieres av både staten, fylkeskommunene, togselskaper og øvrige brukere av tjenestene. Finansieringen av nyutviklingsprosjekter bør ta hensyn til hvem som får nytte av tjenestene. Digitale tjenester for sømløs mobilitet kjennetegnes i mange tilfeller av at de understøtter statlige behov og gir mer sømløse tilbud for de reisende, uten at kollektivaktørene selv får direkte budsjettmessige gevinster eller at de bygger opp under regionale og lokale mål. Dette tilsier at staten bør bidra til å dekke investeringskostnader for slike tjenester. Samtidig vil nye tjenester også kunne gi budsjettmessige gevinster for brukerne av tjenestene, eller bidra til å nå regionale og lokale mål. Dette taler for at også de bør bidra inn i finansieringen. Det vil også gi aktørene større legitimitet og innflytelse på styring og prioriteringer i utviklingen. Tettere involvering av aktørene som skal ta i bruk tjenestene, kan bidra både til bedre tjenester og mer kostnadseffektiv utvikling

Siden finansieringsmodellen skal fungere for ulike typer tjenester, vurderer vi at det ikke er hensiktsmessig å fastsette en generell kostnadsfordelingsmodell. Finansiering av utvikling av nye tjenester og større satsninger, bør baseres på vurderinger av samfunnsøkonomiske kostnader og nytte for det enkelte tiltak:

- Staten bør finansiere utvikling som først og fremst kommer de reisende til gode og i mindre grad gir økonomiske gevinster for kollektivselskapene og de direkte brukerne av tjenestene
- For tiltak som også gir vesentlige økonomiske gevinster hos brukerne, bør samfinansiering legges til grunn. Finansieringsbidraget fra den enkelte aktør bør speile hvilken forventet nytte tjenestene gir aktørene i form av økte inntekter og/eller kostnadsmessige besparelser.

Prinsippene ovenfor er generelle og gjelder finansiering av større satsninger. I praksis kan det, for å sikre effektive beslutningsprosesser i utførende ledd, være hensiktsmessig å differensiere behandling og beslutning om kostnadsdeling mellom aktørene basert på størrelsen på utviklingstiltaket.

Kost-nytte-vurderinger vil være ressurskrevende, og lite hensiktsmessig for mindre tiltak. For slike tiltak, som likevel er større enn at de kan dekkes innenfor tjenestetilbydernes egne rammer, kan det etableres forhåndsbestemte regler for kostnads- og risikofordeling innenfor de ulike utviklings- og tjenesteområdene. Slike regler vil kunne forenkle forhandlingsprosessene, men må uansett avtales mellom partene. Dette vil også medføre administrativ ressursbruk.

Til sist bør avklaring av finansiering og prioritering av nye tjenester og større satsninger ses i sammenheng. Man bør på beslutningstidspunktet etablere en overordnet finansieringsplan som sikrer at de riktige tiltakene blir prioritert, samtidig som det gis forutsigbarhet knyttet til finansiering for hele sektoren. For å sikre langsiktig og forutsigbar finansiering av satsninger på digitale tjenester for sømløs mobilitet vil man kunne bruke ulike budsjettmessige virkemidler (se vedlegg for beskrivelse av aktuelle virkemidler). Våre anbefalte prinsipper for finansiering av utviklingskostnader oppsummeres i Tabell 13.

Tabell 13: Anbefalte prinsipper for finansiering av utviklingskostnader

	Prinsipper for finansiering av utviklingskostnader
1.	Staten bør ta et særlig ansvar for å finansiere felles data- og digitaldrevet sømløs mobilitet på nasjonalt nivå, mens fylkeskommuner og kollektivselskap (herunder togselskaper) bør bidra med finansiering av tjenester som gir nytte og økonomiske gevinster innenfor deres egne ansvarsområder.
2.	For store satsninger vurderes fordeling av utviklingskostnader i det enkelte tilfellet basert på kost-nytte-vurderinger
3.	For mindre satsninger og utviklingsprosjekter, som ikke kan dekkes av tjenestetilbydernes eksisterende rammer, etableres forhåndsbestemte regler for kostnads- og risikofordeling innenfor de ulike utviklings- og tjenesteområdene
4.	Den enkelte aktør dekker kostnader til egne særskilte utviklingsbehov som i liten grad gir nytte for andre.
5.	Frivillige tjenester som tilbys i konkurranse med andre må følge anskaffelsesregler, statsstøtteregelverket og konkurranseloven

6.3 Finansieringsmodeller for drift- og forvaltningskostnader

6.3.1 Dagens finansiering av drift- og forvaltningskostnader

Digitale tjenester i Entur finansieres i dag med en kombinasjon av inntekter fra E-2-avtalene med togoperatører, statlige tilskudd, gebyrordning for elektronisk billettering og inntekter fra fylkeskommunale kollektivselskaper og kommersielle kollektivaktører. Vederlag fra togoperatørene i E-2-avtalene og statlige tilskudd står for over 90 prosent av Enturs inntekter. Det er utfordrende å si eksakt hvor stor andel av drift- og forvaltningskostnadene de ulike finansieringskildene dekker. Statlige tilskudd står for hovedparten av finansieringen av nasjonale grunntjenester, mens togoperatørenes vederlag, jf. tidligere omtale under 6.2 i hovedsak finansierer Enturs salgsplattform og salgskanaler. Gebyrordning for billettering og ID-basert-billettering dekker drift og forvaltningskostnader knyttet til felles elektroniske støttesystemer for billettsalg.

Den enkelte aktør (produkteier) finansierer i utgangspunktet av drift og forvaltning av digitale tjenester i sektoren for øvrig. I OMS-et dekker den enkelte partner i samarbeidet de marginale kostnadene ved sitt forbruk av fellestjenestene.

Vederlagsmodellen til Tet Digital innebærer at brukerne av tjenester betaler et driftsvederlag for tjenestene/produktene de bruker som dekker kostnader til drift, forvaltning og videreutvikling av digitale tjenester. Antall reiser i det enkelte fylke per år benyttes i utgangspunktet som nøkkel for beregning av hver enkelt kollektivselskaps andel av kostnadene.

6.3.2 Alternative modeller for finansiering av drift- og forvaltningskostnader

I dag (nullalternativet) er det ulike finansieringsmodeller for drift- og forvaltning av forskjellige typer tjenester. Staten, togselskapene, fylkeskommunene og kollektivselskapene dekker i varierende grad ulike andeler av kostnadene. Et hovedskille, i likhet med for finansiering av utviklingskostnader, er valget mellom økt statlig finansiering og større innslag av brukerfinansiering fra aktørene i målgruppen for tjenestene (oftest togselskaper og kollektivselskaper/ fylkeskommuner).

Hovedmodellene vi vurderer er tilsvarende som for utviklingskostnader dermed de tre følgende.

1. **Statlig finansiering** – Kostnadene dekkes i sin helhet av staten.
2. **Brukerfinansiering** – Kostnadene dekkes i sin helhet av aktørene (brukerne av tjenestene).
3. **Kombinasjonsmodell** – Kostnadene deles mellom staten og aktørene.

Tilsvarende som for utviklingskostnader representerer disse tre modellene de mest prinsipielle alternativene: en statlig forankret løsning, en markedsnær løsning, og en hybrid som kombinerer elementer fra begge. Til sammen gir de et rammeverk for å analysere hvordan ulike finansieringsstrategier kan støtte opp under målene for sømløs mobilitet og bærekraftig tjenesteutvikling, samt gi en robust grunnfinansiering med fleksibilitet og handlingsrom til å kunne opprettholde produktverdi og gjennomføre mindre utviklingsaktiviteter for å tilpasse seg markedets behov.

For vurderingen av alternativene benytter vi samme metodikk som for utviklingskostnader og benytter statlig finansiering som referansen vi vurderer de andre alternativene opp mot.

6.3.3 Vurdering av alternative modeller for drift- og forvaltningskostnader

Vurderingskriterium 1 - Bør gi insentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk

Samfunnsøkonomisk riktig bruk innebærer at man tar hensyn til alle samfunnets kostnader og nytte ved beslutninger om bruk av ulike typer av tjenester. Dette innebærer at prisen for bruk av den enkelte tjenesten inkluderer alle kostnader ved bruken korrigert for positive eller negative eksternaliteter.¹⁹

M1 (referansealternativet) der staten bærer de fulle kostnadene innebærer at tjenestene for den enkelte bruker fremstår som gratis. At brukerne ikke blir stilt overfor en pris som reflekterer den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk medfører fare for overforbruk av tjenestene.

M2 der brukerne dekker alle kostnadene ved produksjon av tjenestene gir i utgangspunktet bedre forutsetninger enn modell 1 for at brukerne av tjenestene tar hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk. Dersom tjenestene har samfunnsmessig positive eksternaliteter som først og fremst kommer de reisende til gode, eller bygger oppunder nasjonale målsetninger vil det være en fare for brukerne ikke tar hensyn til dette. Man kan dermed få et underforbruk av tjenestene sammenlignet med hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Denne modellen scores derfor kun marginalt bedre enn modell 1

M3 med en kombinasjon av statlig finansiering og brukerbetaling legger til rette for en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning. Best mulig tilpasning fordrer imidlertid at statens bidrag settes på et nivå som dekker kostnadene der nytten først og fremst bidrar til å nå nasjonale mål og ikke gir direkte økonomiske gevinster for aktørene selv. For å legge til rette for samfunnsøkonomisk riktig bruk, bør brukerne betale de marginale kostnadene ved bruk av tjenesten.

Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av hvordan de tre modellene tilfredsstiller rammebetingelsen.

¹⁹ For en nærmere omtale av prinsipper for samfunnsøkonomisk riktig prising viser vi til vedlegg

Tabell 14 Vurdering opp mot kriterium 1

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
1. Bør gi insentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk	0	+	+++

Vurderingskriterium 2: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt

Måloppnåelse for dette effektmålet bestemmes av hvorvidt ressursene blir benyttet på en effektiv måte. Vurderingene av de ulike modellene handler derfor først og fremst om i hvilken grad de vil gi insentiver til kostnadseffektivitet.

M1 (referansealternativet) der finansieringen er basert på statlige bevilgninger vil kunne gi utfordringer med hensyn til å sikre kostnadseffektivitet. Fravær av finansieringsforpliktelser fra aktørene vil gi begrensede insentiver for kundene til å være en krevende kunde med hensyn til å sikre kostnadseffektivitet, og være lite disiplinerende med hensyn til aktørenes innspill til videreutvikling av tjenestene. Det vil være kontroll gjennom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratets avtalestyring og sektorkoordinerende rolle, men det vil likevel i praksis kunne være vanskelig og ressurskrevende å følge opp for å sikre kostnadseffektivitet.

M2 med brukerfinansiering vil gi et tydeligere kundeforhold gjennom at brukerne eksponeres direkte for betaling. Dette vil styrke også disse aktørenes insentiver til kostnadskontroll utover statens sektorstyring. I de tilfeller der tjenestene er frivillige å ta i bruk og betale for, vil insentivene til kostnadseffektivitet også sikres gjennom at aktørene velger bort tjenesten dersom kostnadene oppleves større enn nytten. Denne modellen vurderes derfor som bedre enn M1 for dette kriteriet.

M3 Med kombinasjon vil ha mange av de samme egenskapene som M2. Statlig delbidrag vil alt annet likt kunne svekke aktørenes insentiver til å sikre kostnadseffektivitet noe. I de tilfeller der det statlige bidraget er begrenset til det som er nødvendig for å realisere tjenester som først og fremst kommer de reisende og samfunnet for øvrig til gode vil likevel samfunnsøkonomisk riktige insentiver til kostnadseffektivitet kunne ivaretas. Med bakgrunn i dette har vi vurdert denne modellen likt som M2 med hensyn til måloppnåelse for dette effektmålet.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av måloppnåelse for vurderingskriteriet.

Tabell 15 Vurdering av måloppnåelse for kriterium 3

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
Vurderingskriterium 2: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt	0	+++	+++

Vurderingskriterium 3 - Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)

For å legge til rette for fleksibel og smidig utviklingsmetodikk bør finansieringsmodellen gi forutsigbarhet og stabilitet i finansieringsstrømmene. Samtidig bør rammene være store nok til å gi rom for justeringer i utviklingsaktiviteter underveis basert på erfaringer, brukerinnsikt og teknologiske muligheter. Finansieringsmodellen bør også gi insentiver til samarbeid og at kundene bidrar til å realisere utvikling som gir mest mulig nytte for dem.

M1 (referansealternativet) der staten bærer de fulle kostnadene gir i utgangspunktet mulighet for langsiktighet med stabilitet og forutsigbarhet i finansieringsmidler. Budsjettprosessene i staten kan imidlertid være tunge ved behov for større endringer og det kan gi noe uforutsigbarhet med hensyn til de

årlige prioriteringene som kan gå utover fleksibiliteten. Ren statlig finansiering kan også gi begrensninger i insentivene til å sikre at utviklingen til enhver tid er i tråd med kundenes behov.

M2 med brukerfinansiering legger til rette for mer forutsigbar finansiering for tjenestetilbyder, men forutsigbarheten kan være ulik for frivillige eller obligatoriske tjenester. For frivillige tjenester vil det være en generell markedsusikkerhet knyttet til i hvilket omfang kundene vil ønske å kjøpe tjenestene og lengden på kontraktene. På den annen side vil denne typen usikkerhet gi insentiver til kontinuerlige forbedringer for å sikre betalingsvillighet fra eksisterende og nye kunder. For obligatoriske tjenester som togoperatører og kollektivselskaper blir pålagt å betale for vil markedsusikkerhet kunne fjernes. Obligatorisk betaling vil dermed kunne gi større forutsigbarhet enn bevilgninger over statsbudsjettet. I sum har vi derfor vurdert denne modellen som noe bedre enn modell 1.

M3 med finansiering fra både aktørene og staten åpner for å utnytte fordeler ved begge de to finansieringskildene. For frivillige tjenester kan statlig finansiering bidra til forutsigbarhet samtidig som et element av brukerfinansiering kan gi insentiver til kontinuerlig forbedring. For obligatoriske tjenester vil pålegg om brukerbetaling gi styrket forutsigbarhet samtidig som statlige bidrag kan gi økt handlingsrom for kontinuerlige forbedringer. I sum vurderer vi derfor denne modellen som best.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av måloppnåelse for vurderingskriteriet.

Tabell 16 Vurdering opp mot kriterium 3

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: Kombinasjon av stat og aktører
3. Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)	0	+	++

Vurderingskriterium 4: Bør være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter

Dette vurderingskriteriet fordrer en finansieringsmodell med lavest mulige administrative kostnader, samtidig som modellen er enkel å forstå og gir finansiell forutsigbarhet for aktørene. I tillegg må finansieringen være forutsigbar for de som skal drifte, forvalte og utvikle tjenestene.

M1 (referansealternativet) med bevilgninger over statsbudsjettet vil være enkel å forstå og administrere, og det vil være oversiktlig for de ulike partene hva de skal bidra med av finansiering. For tjenestetilbyderne vil det imidlertid kunne være noe uforutsigbarhet knyttet til hvor store de årlige bevilgningene over statsbudsjettet blir. Rigiditet i beslutningsprosesser for finansiering kan også skape utfordringer dersom økt etterspørsel og bruk gir økte finansieringsbehov

M2 med brukerfinansiering kan avhengig av utforming, medføre noe økt byråkrati og administrasjon rundt ordningen. For frivillige tjenester vil generell markedsusikkerhet medføre uforutsigbarhet, samtidig som aktørfinansiering også kan sikre kostnadsdekning ved økt etterspørsel. For obligatoriske tjenester vil fastlagte rammer for finansieringsbidrag gjennom eksempelvis en gebyrordning kunne gi økt forutsigbarhet for tjenestetilbyderne. Effektene knyttet til økt administrasjon og forutsigbarhet trekker i hver sin retning og innebærer at vi ikke har funnet grunnlag for å skille denne modellen fra modell 1.

M3 med kombinasjon av brukerfinansiering og statlig finansiering vil som i M2 i utgangspunktet medføre noe mer byråkrati og administrasjon. Samtidig vil innslag av aktørfinansiering her også kunne gi økt forutsigbarhet for tjenestetilbyderne. Dette innebærer at vi heller ikke her finner grunnlag for å skille denne modellen fra modell 1

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av hvordan de tre modellene tilfredsstiller rammebetingelsen.

Tabell 17 Vurdering opp mot kriterium 4

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
4. Bør være enkel å forstå og å administrere, med forutsigbarhet for alle parter	0	0	0

Vurderingskriterium 5: Ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre

Dette vurderingskriteriet handler om at modellen må kunne håndtere både pålagte tjenester der finansierungsbehovet gjerne knytter seg til langsiktighet og stabilitet, og tjenester i konkurranse med andre. Tjenester som tilbys i konkurranse med andre aktører stiller krav til raskere tilpasninger til markedet innenfor konkurranserettslige og statsstøtterettslige rammer.

M1 (referansealternativet) med ren statlig finansiering vil kunne bli utfordrende der tjenestene skal tilbys i konkurranse med andre. Dette skyldes at både rettslige rammer og bevilgninger over statsbudsjettet vil kunne begrense mulighetene for raske markedstilpasninger.

M2 med ren brukerfinansiering vil i større grad enn modell 1 tilfredsstille regler for statsstøtte. For tjenester der nytten ikke fullt ut tilfaller brukerne vil modellen også kunne medføre en fare for underfinansiering av tjenestene. Vi vurderer likevel modellen som noe bedre enn modell 1.

M3 med kombinasjon av statlig finansiering og brukerfinansiering vil gi den største fleksibiliteten når man både skal legge til rette for bruk, følge regler for statsstøtte og ta konkurransehensyn. Modellen gis derfor høyest score med hensyn til tilfredsstillelse av denne rammebetingelsen.

Tabellen under oppsummerer vår vurdering av hvordan de tre modellene tilfredsstiller rammebetingelsen.

Tabell 18 Vurdering opp mot kriterium 5

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
5. Ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre	0	+	+++

Vurderingskriterium 6: Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes utenfor egen sektor og/eller i privat sektor

Dette vurderingskriteriet fordrer at finansierungsmodellen har fleksibilitet og gir ønskede insentiver til bruk i privat sektor²⁰, samt legger til rette for en markedsorientert utvikling.

M1 (referansealternativet) med ren statlig finansiering gir i utgangspunktet fleksibilitet til å gjøre løsningene tilgjengelige også for private aktører dersom den tilbys gratis til alle. Modellen vil imidlertid være lite skalerbar og robust ved endringer i bruken som medfører økt behov for kostnadsdekning

M2 med brukerfinansiering vil sammenlignet med M1 kunne være mer fleksibel ved økt og kostnadsdrivende bruk også fra private aktører. Brukerfinansiering vil i større grad enn ren statlig finansiering, særlig for frivillige tjenester, også kunne bidra til insentiver til markedstilpasning og

²⁰ Bruk utenfor jernbane og kollektivsektor vurderes som mindre relevant i denne sammenheng.

tilrettelegging for at løsningene kan tas i bruk også av private. Vi vurderer derfor modellen som bedre enn modellen med ren statlig finansiering.

M3 vil i likhet med Modell 2 gi fleksibilitet til å sikre finansiering også ved økt bruk fra private aktører. Innslag av aktørfinansiering vil også, særlig for frivillige tjenester kunne gi incentiver til markedstilpasning og tilrettelegging for at løsningene kan tas i bruk også av private. Vi vurderer derfor denne modellen likt med modell 2.

Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av hvordan de tre modellene tilfredsstiller rammebetingelsen.

Tabell 19 Vurdering opp mot kriterium 6

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Brukerfinansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
6. Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes utenfor egen sektor og/eller i privat sektor	0	+++	+++

Vurderingskriterium 7: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål

Ved innovasjon og utvikling er det viktig for et velfungerende marked at ikke flere tjenester enn nødvendig er obligatoriske. Vi presiserer at vi her vurderer i hvilken grad modellene legger til rette for, og gir incentiver til, gradvise forbedringer og innovasjonsprosesser. For vurdering av incentiver til større satsninger og utvikling av nye tjenester viser vi til kapittel 6.2

M1 (referansealternativet) med finansiering over offentlige budsjetter har den fordelen at det kan bidra til å satse på utvikling av tjenester som først og fremst kommer de reisende og samfunnet som helhet til gode, uten at fylkeskommuner eller kollektivselskaper selv har direkte nytte av det. Samtidig kan fravær av finansieringsforpliktelser fra aktørene kunne gi mindre legitimitet til aktørenes innspill til utvikling og prioriteringer som først og fremst underbygger lokale behov. Ren statlig finansiering kan også gi noe usikkerhet rundt omfanget av midler som kan brukes til innovasjon i de årlige budsjettprosessene.

M2 med brukerfinansiering kan sammenlignet med modell 1 gi styrket aksept for prioriteringer som underbygger lokale behov. For frivillige tjenester vil aktørfinansiering styrke tjenestetilbyderens incentiver til å gjøre forbedringer og innovere for å sikre betalingsvillighet fra eksisterende og nye kunder. For obligatoriske tjenester vil ikke denne effekten være like sterk, men brukerfinansiering vil kunne styrke troverdigheten til aktørenes innspill og prioriteringer. På den annen side kan krav om full dekning av drift og forvaltningskostnadene gjennom obligatorisk betaling kunne skape motstand mot langsiktige utvidelser og utvikling av obligatoriske tjenester der nytten først og fremst kommer samfunnet som helhet til gode og bidrar til å nå nasjonale mål. Effektene trekker i ulike retninger sammenlignet med modell 1, og vi vurderer derfor denne som lik med modell 1.

M3 som kombinerer statlig finansiering med brukerfinansiering legger best til rette for å tilfredsstille kriteriet. Dette fordrer at staten dekker kostnader til tjenester som ikke gir direkte nytte for brukerne. Samtidig vil et vesentlig innslag av bruker finansiering sikre forutsigbarhet for finansieringen og kan gjøre det lettere å få til statlig prioritering av nye tiltak.

Tabell 20 oppsummerer vår vurdering av måloppnåelse for kriteriet.

Tabell 20: Vurdering av måloppnåelse for kriterium 7

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og aktører
Vurderingskriterium 7: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål	0	0	+++

Oppsummering tilfredsstillelse av vurderingskriterier

Tabellen nedenfor oppsummerer våre vurderinger. Overordnet vurderer vi modell 3 – en kombinasjon av statlig finansiering og aktørfinansiering som best egnet til å ivareta de oppstilte kriteriene.

Tabell 21: Samlet vurdering opp mot rammebetingelser

Vurderingskriterium	M 1: Statlig finansiering	M 2: Bruker-finansiering	M 3: kombinasjon av stat og brukere
1.Bør gi incentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk	0	+	+++
2. Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt	0	+++	+++
3.Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)	0	+	++
4. Bør være enkel å forstå og administrere, med forutsigbarhet for alle parter	0	0	0
5.Ta hensyn til om det er et pålegg om bruk av tjenestene, eller om det er tjenester som tilbys i konkurranse med andre	0	+	+++
6.Bør ta hensyn til om løsningene skal brukes utenfor egen sektor og/eller i privat sektor	0	+++	+++
7. Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål	0	0	+++

Selv om vi vurderer en kombinasjon av statlig finansiering og bidrag fra brukerne på overordnet nivå som best egnet vil optimal innretning og kostnadsfordeling kunne variere fra tjeneste til tjeneste og for ulike kostnadskomponenter. Vesentlige skiller går blant annet mellom frivillige og obligatoriske tjenester (obligatoriske å betale for), og faste (bruksuavhengige) og brukerdrevne kostnader.

I det følgende presenterer vi våre anbefalte prinsipper for innretning av finansieringsmodell for ulike typer kostnader og tjenester.

6.3.4 Anbefalte prinsipper for finansiering av drift- og forvaltningskostnader

En modell der både staten og aktørene (brukerne av tjenestene) bidrar til finansiering av drift og forvaltningskostnader vurderer vi å ha best forutsetninger for å kunne gi riktig nivå på kvaliteten i tjenestene. Denne modellen har også de beste forutsetningene for å ivareta insentiver til kostnadseffektivitet og innovasjon og utvikling.

Hva som er den mest hensiktsmessige fordelingen av drift og forvaltningskostnader mellom staten og aktørene (brukerne av tjenestene) kan, som det fremgår av vurderingene ovenfor, variere mellom obligatoriske og frivillige tjenester. I det følgende vurderer vi nærmere hvordan finansieringen av drift- og forvaltningskostnader bør innrettes for henholdsvis frivillige og obligatoriske tjenester.

Finansiering av drift og forvaltning - frivillige tjenester (ikke obligatorisk betaling eller bruk)

At brukerne ikke er pålagt å betale for, eller bruke tjenestene, medfører generell usikkerhet om hvilke aktører som vil bidra til finansiering. Med mindre tjenestene har en identisk bruk og en identisk nyttefordeling mellom aktørene vil det være vanskelig eller umulig å finne en generell fordelingsnøkkel som gir en rimelig fordeling av kostnadene.

For frivillige tjenester er det derfor naturlig at tjenestetilbyderen selv, utfra egen markedsinnsikt og som i et vanlig marked, lager en prismodell basert på stykkpris, lisensmodeller, abonnementsordninger eller annet som er best egnet til å sikre inntekter. Samfunnsøkonomisk effektiv tilpasning oppnås ved at brukerne vurderer nytten av tjenesten er større enn kostnaden. For å sikre insentiver til riktig bruk bør prisingsmodellen, der det er relevant, inneholde et variabelt ledd for prising per transaksjon som reflekterer marginale kostnader ved økt bruk.

For frivillige tjenester der samfunnsøkonomiske hensyn taler for at det bør gis insentiver til bruk av felles tjenester kan man vurdere om staten bør bidra til reduserte kostnader for brukerne gjennom subsidiering. Subsidiering kan gjøres eksempelvis gjennom en avtale om offentlig kjøp eller gjennom øremerkede midler til drift- og forvaltning av den enkelte tjenesten. Dersom det skal gis slik støtte må man gjøre konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle for å sikre at statsstøtterettslige prinsipper overholdes, og at støtten ikke gir negative konsekvenser for konkurransen.²¹

For frivillige tjenester må man også ta anskaffelsesrettslige hensyn. I dag løser aktørene denne type problemstillinger blant annet gjennom offentlig mobilitetssamarbeid (OMS) og TET Digital. Ved ønsker om utvidet samarbeid om frivillige tjenester kan det være naturlig å bygge videre på disse samarbeidsformene dersom aktørene i fellesskap finner det formålstjenlig.

Tabell 22 oppsummerer anbefalte prinsipper for prising og finansiering av frivillige tjenester.

Tabell 22: Prinsipper for finansiering av drift- og forvaltningskostnader for frivillige tjenester

	Prinsipper for finansiering av drift- og forvaltningskostnader - frivillige tjenester (ikke obligatorisk betaling eller bruk)
1.	Aktørenes bidrag baseres på en prismodell utformet av tjenestetilbyder (lisens, abonnement stykkpris eller lignende)
2.	Brukerdrevne variable kostnader bør prises basert på marginalkostnader ved bruk av tjenesten for å gi insentiver til riktig bruk.
3	Der samfunnsøkonomiske hensyn taler for at det bør gis insentiver til bruk av felles tjenester kan man vurdere om staten skal bidra. Dersom slik støtte gis må det gjøres konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle for å sikre at statsstøtterettslige prinsipper overholdes, og at støtten ikke gir negative konkurransemessige konsekvenser

²¹ Se vedlegg for en nærmere beskrivelse av rettslige rammebetingelser

Finansiering av drift- og forvaltning - Innretning av obligatorisk brukerbetaling

Obligatoriske tjenester er kjennetegnet av at det ikke er et velfungerende marked for tjenestene og at det er nødvendig at myndighetene griper inn både for å sikre et hensiktsmessig tjenestetilbud og at det tas i bruk i et omfang som fremmer en bedre samfunnsøkonomisk tilpasning. At de obligatoriske tjenestene skal bidra til denne type nyttevirkninger på samfunnsnivå, tilsier at staten bør dekke en vesentlig andel av kostnadene. Statlig finansiering vil redusere barrierer for implementering og bruk gjennom å redusere aktørenes kostnader knyttet til bruken.

Hensynet til samfunnsøkonomisk riktig bruk innebærer også at brukerne av tjenestene bør betale en pris som minst reflekterer de brukerdrevne variable kostnadene. Gevinster for kollektivaktørene ved bruk av tjenestene kan også tale for at brukerne bør bidra med finansiering også utover de brukerdrevne variable kostnadene gjennom gebyr eller annen obligatorisk betalingsordning. En slik ordning basert på kriterier for fordeling av faste drift- og forvaltningskostnader vil også kunne gi en mer stabil og forutsigbar finansiering enn årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Ved innføring av en gebyrordning for obligatoriske tjenester (som man ønsker blir tatt i bruk) bør denne innrettes på en måte som gir insentiver til samfunnsøkonomisk riktig bruk. Det taler for at betalingen bør ha et fastledd som betales uavhengig av bruk og et variabelt ledd som reflekterer brukerdrevne variable kostnader. En fast avgift som påløper uavhengig av faktisk bruk kan i seg selv skape et insentiv til å ta i bruk tjenesten. Når kostnaden oppfattes som irreversibel, vil den rasjonelle brukeren ha lavere terskel for å benytte seg av tilbud. Et slikt fastledd kombinert med betaling tilsvarende brukerdrevne variable kostnader vil dermed kunne sikre samfunnsøkonomisk riktige insentiver til bruk.

Tabellen nedenfor oppsummerer anbefalte prinsipper for finansiering av drift- og forvaltningskostnader for obligatoriske tjenester

Tabell 23: Prinsipper for finansiering av drift- og forvaltningskostnader for obligatoriske tjenester

	Drift- og forvaltningskostnader – innretning av obligatorisk brukerbetaling
1	Finansieringsmodellen bør fordele kostnader mellom stat, togselskaper og kollektivselskaper/fylkeskommuner på en måte som reflekterer både nytte og kostnadsdrivere og gir samfunnsøkonomisk riktige insentiver til bruk
2	Staten bør som minimum dekke kostnader som eventuelt overstiger gevinstene aktørene har ved bruk av tjenestene
3	Brukerne bør betale et bruksavhengig gebyr som reflekterer de marginale samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk
4	For brukernes bidrag til dekning av faste kostnader til drift- og forvaltning bør man bruke et fastledd som er bruksuavhengig

6.4 Samlet vurdering og anbefaling

En fremtidig finansieringsmodell bør ta utgangspunkt i at både staten ved Jernbanedirektoratet eller Samferdselsdepartementet og aktørene skal bidra med finansiering. Dette prinsippet gjelder for dekning av kostnader både til utvikling og til drift- og forvaltning. En modell der både staten og aktørene bidrar har det største potensialet for å oppnå samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Hva som er den mest hensiktsmessige fordelingen av kostnader mellom staten og øvrige aktører vil variere med type kostnader og om tjenestene er obligatoriske å betale for eller ikke. Tabellen under oppsummerer våre anbefalte prinsipper.

Tabell 24: Anbefalte prinsipper for finansieringsmodeller

	Prinsipper for finansiering
Utviklingskostnader Nyutvikling og større utvidelser	Staten bør ta et særlig ansvar for å finansiere felles data- og digitaldrevet sømløs mobilitet på nasjonalt nivå, mens fylkeskommuner og kollektivselskap (herunder togselskaper) bør bidra med finansiering av tjenester som gir nytte og økonomiske gevinster innenfor deres egne ansvarsområder.
	For større satsninger vurderes fordeling av utviklingskostnader i det enkelte tilfellet basert på kost-nytte-vurderinger
	For mindre satsninger og utviklingsprosjekter bør man etablere forhåndsbestemte regler for kostnads- og risikofordeling innenfor ulike utviklings- og tjenesteområdene
	Den enkelte aktør dekker kostnader til egne særskilte utviklingsbehov som i liten grad gir nytte for andre.
	For frivillige tjenester som tilbys i konkurranse med andre må anskaffelsesregler, statsstøtteregulverket og konkurranseloven følges
Drift- og forvaltningskostnader – Frivillige tjenester (ikke obligatorisk betaling eller bruk)	Aktørenes bidrag baseres på en prismodell utformet av tjenestetilbyder (lisens, abonnement stykkpris eller lignende)
	Brukerdrevne variable kostnader prises basert på marginale kostnader ved økt bruk av tjenesten.
	Der samfunnsøkonomiske hensyn taler for det, kan staten gi støtte for å redusere kostnadene for brukerne for å gi insentiver til bruk av felles tjenester. Det må sikres at statsstøtterettslige prinsipper overholdes, og at støtten ikke gir negative konkurransemessige konsekvenser
Drift- og forvaltningskostnader – innretning av obligatorisk brukerbetaling	Gebyrordninger og andre obligatoriske betalingsinnretninger bør fordele kostnader mellom stat, togselskaper og kollektivselskaper/fylkeskommuner på en måte som reflekterer både nytte og kostnadsdrivere og gir samfunnsøkonomisk riktige insentiver til bruk
	Staten bør som minimum dekke eventuelt gap mellom den totale kostnaden for tjenesten og nytten og de økonomiske gevinstene aktørene har ved bruk av tjenestene
	Brukerne bør betale et bruksavhengig gebyr som reflekterer de marginale samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk
	For brukernes bidrag til dekning av faste kostnader til drift- og forvaltning bør man benytte et fastledd som er bruksuavhengig

Tabellen ovenfor oppsummerer hvilke prinsipper vi mener bør ligge til grunn ved utforming av finansieringsmodeller, og kan brukes på både eksisterende og nye tjenester. Man kan benytte rammeverket for å utforme konkrete finansieringsmodeller og kostnadsfordelingsnøkler generelt eller per tjenestekategori, også for fremtidige tjenester. Konkret utforming for finansiering av særlig drift- og forvaltningskostnader fordrer god innsikt i kostnadsstrukturen knyttet til tjenestene og man må sikre transparens for å gi samfunnsøkonomisk riktige insentiver til bruk. For å holde administrative kostnader lave bør det tilstrebes et fåtall kostnadsfordelingsnøkler basert på objektive kriterier.

6.5 Implikasjoner for eksisterende finansieringsmodell

For å imøtekomme innbyggernes forventninger og de politiske målene om sømløs mobilitet kreves forutsigbare virkemidler som stimulerer til samhandling, samfunnsøkonomisk riktig bruk, innovasjon og kostnadseffektivitet. Dette forutsetter en tydelig kobling mellom tjenestene som leveres og finansieringsansvaret som følger av disse. Basert på disse overordnede prinsippene har vi identifisert behov for justeringer i dagens finansiering av Entur på to hovedområder som presenteres i det følgende.

6.5.1 Større grad av direkte statlig finansiering gjennom Jernbanedirektoratet til Entur

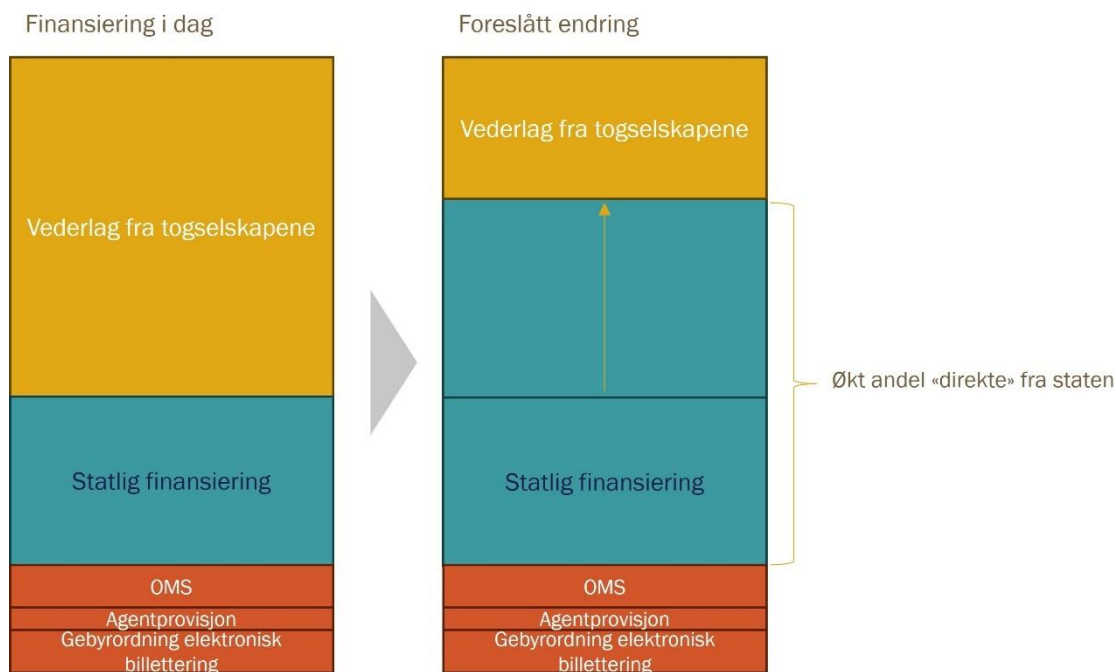
Det følger av prinsippene for finansieringsmodeller at ansvaret bør reflektere hvem som faktisk bruker og har nytte av tjenestene. Med dagens ordning finansieres Enturs salgs- og billetteringstjenester i hovedsak gjennom togselskapenes vederlag i trafikkavtalene (E2-avtalene), selv om fylkeskommuner og deres kollektivselskaper i økende grad tar disse tjenestene i bruk. Denne utviklingen er ønsket fra et samfunnsperspektiv, men innebærer et misforhold mellom nytte og betalingsansvar. Ordningen kan skape uheldige insentivvridninger ved at togselskapene ikke har reell styring over midler som kanaliseres gjennom dem, samtidig som fylkeskommunene ikke fullt ut må bære kostnadene knyttet til sine valg og innspill til prioriteringer.

Vederlaget i E2-avtalene er i dag den største finansieringskilden for Enturs salgsplattform og salgskanaler, men er ikke spesifisert på tjenestenivå eller fordelt mellom drift, forvaltning og utvikling. Dermed belastes togselskapene med kostnader som i vesentlig grad kommer kundene og sektoren som helhet til gode. En mer direkte statlig finansieringsmodell gjennom jernbanedirektoratet vil kunne tydeliggjøre ansvarsforhold, øke transparensen og sikre at investeringer i nyutvikling understøtter samfunnsøkonomiske mål fremfor å belaste enkeltaktører uforholdsmessig.

Et mer treffsikkert prinsipp tilsier at togselskapenes finansieringsansvar i større grad bør knyttes til tjenester de selv er primære brukere av, mens tjenester med bred nytte i større grad finansieres med direkte statlig finansiering. Dette kan eksempelvis gjennomføres ved at en større andel av salgs- og billetteringstjenestene finansieres direkte over statsbudsjettet gjennom Jernbanedirektoratet, samtidig som deler av kostnadene fortsatt inngår i E2-avtalene for å reflektere togselskapenes særskilte behov.

En slik endring kan man i prinsippet gjennomføre uten budsjettmessige konsekvenser for staten eller togselskapene, ved at vederlaget til togselskapene i trafikkavtalene reduseres tilsvarende som reduksjonen i E2-vederlaget. Nærmere vurderinger av omfang, budsjettmessige og juridiske konsekvenser – inkludert regler for statsstøtte – må i gjennomføres før en eventuell omlegging.

Figur 3 illustrerer de foreslåtte endringene i dagens finansieringsmodell som følge av endringene.



Figur 3: Foreslått endring: Større grad av direkte statlig finansiering gjennom Jernbanedirektoratet til Entur

På sikt kan det være behov for ytterligere endringer i togselskapenes finansieringsmodell. EUs jernbanepakke 4 kan innebære at det ikke lenger er tilstrekkelig grunnlag for å stille krav til togselskapene gjennom trafikkavtaler, siden staten ikke vil ha samme anledning som i dag til å lyse ut strekninger på anbud, og bruke avtaler som grunnlag for styringen (se nærmere omtale i 3.5). Det kan derfor på sikt være aktuelt at det gjenværende vederlaget i dagens E2-avtaler erstattes av en egen gebyrordning for jernbanesektoren styrt av lov og forskrift, dersom togselskapene som opererer på kommersielt grunnlag fortsatt skal bidra til finansiering.

6.5.2 Utvidet tjenesteomfang i gebyrordning for felles salgs- og billetteringstjenester

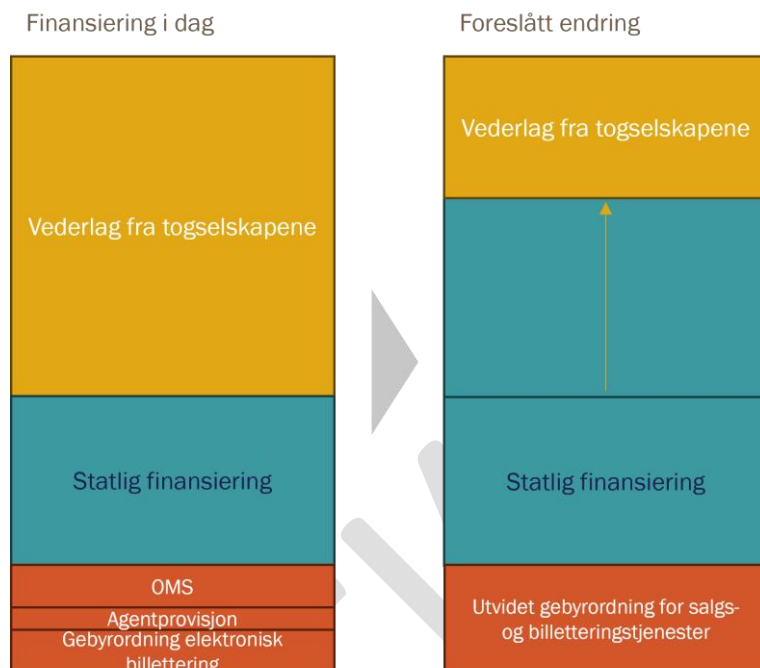
I dag er det obligatorisk å betale for grunntjenester for elektronisk billettering gjennom egen gebyrordning. Med unntak for togselskapene med trafikkavtaler er det ikke pålegg om å bruke de elektroniske grunntjenestene for billettering. Jernbanedirektoratet har i tidligere utredning pekt på at omfanget av obligatoriske tjenester bør utvides til å inkludere krav om at all kollektivtransport inngår i felles sømløse løsninger for de reisende, dersom målet om sømløse reiser skal oppnås (Jernbanedirektoratet, 2024). Det er i denne utredningen også pekt på behov for en felles digital infrastruktur for salg av reiser og tilhørende tjenester som avregning, som omfatter både offentlig og kommersiell kollektivtransport og andre mobilitetstjenester som bysykler og bildeling. På dette området gjenstår det fortsatt mye, spesielt når det gjelder kommersielle tjenester.

Å gjøre enkelte digitale tjenester for sømløs mobilitet obligatoriske kan være hensiktsmessig for å sikre at kundens behov ivaretas på en effektiv måte. Når alle aktører må forholde seg til felles løsninger for eksempelvis reiseplanlegging, betaling eller deling av sanntidsinformasjon, legger det til rette for bedre samhandling mellom transportformer og tjenester. Dette kan redusere friksjon for brukerne, styrke kollektivtransportens konkurransekraft, og bidra til at flere velger bærekraftige reisealternativer.

Staten har allerede utviklet en komplett plattform gjennom Entur for salg av reiser, som er tilpasset det som forventes av krav fra EU-nivå. Det er naturlig at et videre samarbeid baserer seg på Enturs plattform, og at det i større grad legges til rette for at alle aktører kan ta denne plattformen i bruk, heller enn å måtte utvikle tilsvarende funksjonalitet hver for seg.

For å gi incentiver til økt bruk anbefaler vi å utvide dagens gebyrordning til å omfatte Enturs tjenester innenfor salg, billettering og avregning. Dette vil gjøre tjenestene tilgjengelige på en konkurransenøytral og forutsigbar måte for aktørene. Det er samtidig ikke ønskelig å øke fylkenes og kollektivaktørenes samlede

kostnader. Vi foreslår derfor at det faste grunnbeløpet i dagens gebyrordning videreføres uendret for fylkeskommuner og kollektivselskaper, og at eventuelle økninger i gebyret kun skjer som følge av økt bruk av Enturs tjenester. Ved økt bruk foreslår vi en betalingsmodell der kostnadene reflekterer de marginale kostnadene ved den økte bruken. Dersom fylkeskommunen oppnår kostnadsbesparelser ved å ta i bruk felles digital infrastruktur, kan dette også frigjøre midler til utvikling og innovasjon i fylkene. Dagens variable brukerbetaling for Enturs salgs- og billetteringstjenester fra fylkeskommuner og deres kollektivselskaper gjennom OMS og agentprovisjonsavtaler bør samtidig endres til å bli elementer i en utvidet gebyrordning. Figuren nedenfor illustrerer de foreslåtte endringene i dagens finansieringsmodell som følge av endringene.



Figur 4 Foreslått endring: Utvidet tjenesteomfang i gebyrordning for salgs- og billetteringstjenester

I tilknytning til dette, anbefaler vi også at Enturs salgs- og billetteringstjenester gjøres obligatorisk for alle parter å delta i (ikke nødvendigvis å bruke), slik at alles reiseprodukter inngår på Enturs plattform og i felles kanaler på nasjonalt nivå, samt i de tjenester som trengs for å understøtte dette. Der partene har egne løsninger for dynamisk prising og andre forhold som må skje samordnet i sanntid, som f.eks. plassreservasjon o.l., som av forskjellige årsaker ikke er hensiktsmessig å løse på felles plattform, bør det være obligatorisk for partene å selv utvikle og tilgjengeliggjøre API-er (Application Programming Interface), som kan integreres i felles digital infrastruktur, slik at transporttjenestene likevel kan inngå i felles kanaler. Føringer og standarder for slike API-er reguleres gjennom håndbøker fra Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen.

Vi understreker at endelig utforming og konkretisering av disse endringene bør vurderes grundigere både juridisk og økonomisk. Det vil være viktig at partene som har takstmyndighet sikres reell påvirkning på plattformens funksjonalitet og videre utvikling. Samtidig bør det også være mulig for aktørene å ha egne kanaler og plattformer, og ha frihet til å utvikle nye tjenester der det er hensiktsmessig.

7 Samhandlingsmodeller

Jernbanedirektoratet er bedt om å utrede og foreslå en ny samhandlingsmodell for utvikling og drift av digitale tjenester for sømløs mobilitet. Samhandlingsmodellen skal skissere hvordan ulike myndighetsnivåer og aktører skal samhandle om og styre den digitale tjenesteutviklingen i kollektivsektoren. En fremtidig modell bør ivareta balansen mellom statens og fylkeskommunenes behov for styring og oppfølging av offentlige budsjettmidler, og jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen. Modellen skal også legge til rette for fleksibel og smidig systemutvikling og effektive beslutningsprosesser i utførende ledd.

Samhandlingsmodellen skal bidra til å sikre aktørene påvirkning og medvirkning slik at tjenesteutviklingen ivaretar statens, fylkeskommunenes og kollektiv- og togselskapenes behov. Den må sørge for felles prioritering og koordinert innsats, og legge til rette for utvikling av digitale tjenester som gir størst mulig nytte for innbyggerne og samfunnet som helhet.

7.1 Dagens samhandling

Det er i dag ulike arenaer og mekanismer for samhandling om digital tjenesteutvikling i kollektivsektoren, men ingen samhandlingsmodell som dekker hele sektoren. De samhandlingsarenaene beskrives kort her og er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Samhandlingsmodellen for dagens gebyrordning for elektronisk billettering omfattet tidligere store deler av kollektivsektoren, men ble satt på vent i påvente av Kollektivtrafikkforeningens arbeidsgruppe. Jernbanedirektoratet ble i oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet bedt, i samråd med Entur, om å reetablere en midlertidig samhandlingsmodell. Denne er per i dag ikke fullt ut operativ. På operativt nivå har imidlertid kontakten mellom Entur og brukerne av tjenestene blitt opprettholdt. I tillegg har det vært møter i faggruppene med vekt på utvikling av håndbøker.

Jernbanedirektoratet er ansvarlig for statens kjøp av tjenester fra Entur. Statens kjøp av tjenester skjer gjennom en samhandlingsavtale med Entur, som spesifiserer oppdrag og vederlag knyttet til drift og videreutvikling av nasjonale grunntjenester og nye nasjonale satsninger.

De fylkeskommunale kollektivselskapene samarbeider om digital tjenesteutvikling gjennom to samarbeidskonstellasjoner: Offentlig mobilitetssamarbeid og Tet Digital. Offentlig mobilitetssamarbeid er et offentlig-offentlig-samarbeid hvor åtte fylkeskommunale kollektivselskaper og Entur samarbeider om digital tjenesteutvikling. Tet Digital AS er en digital tjenesteleverandør eid av Ruter, Skyss og Agder kollektivtrafikk.

Togselskapene med trafikkavtaler er gjennom E-2-avtalene pålagt å benytte felles salgs- og billetteringsløsninger som leveres av Entur. Enturs samhandlingsmodell med togselskapene omfatter blant annet et endringsråd, der togselskapene og Entur møtes tertialvis for å stemme over hvilke områder som skal prioriteres i tjenesteutviklingen. Stemmegivningen er rådgivende overfor tjenestetilbyder, og er nærmere regulert i E-2-avtalen. I tillegg er det hyppig dialog og møter mellom Entur og togselskapene for å sikre at prioriteringer og leveranser er i tråd med brukernes behov.

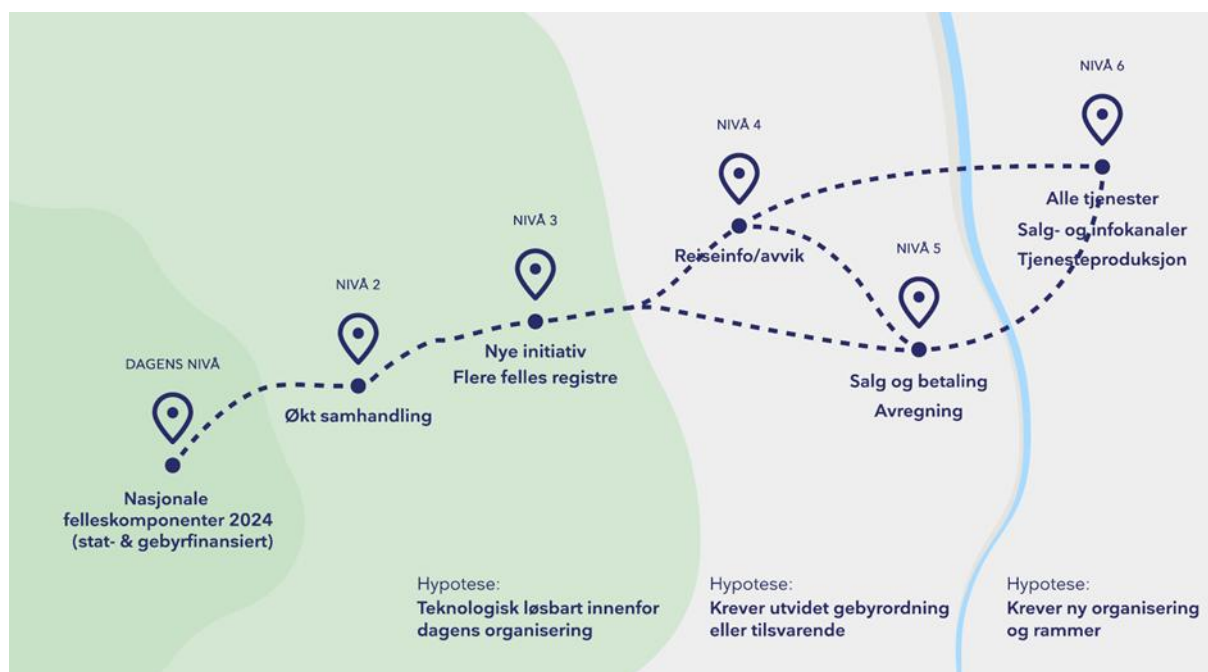
Den nasjonale bransjeorganisasjonen Kollektivtrafikkforeningen er også en samarbeidsarena for kollektivsektoren, både faglig og organisatorisk. Medlemmene i Kollektivtrafikkforeningen er fylkeskommuner og fylkeskommunale kollektivselskaper, Entur og Jernbanedirektoratet.

7.2 Alternative modeller

I arbeidet med å identifisere alternative samhandlingsmodeller har vi tatt utgangspunkt i veikartet som ble etablert i Kollektivtrafikkforeningens rapport (Kollektivtrafikkforeningen, 2024).

Kollektivtransportforeningens utredning la vekt på fylkeskommunal kollektivtransport, og togselskapene var ikke involvert i arbeidet. Veikartet skisserer seks ulike ambisjonsnivå for samhandling om digitale tjenester i sektoren (Figur 5). Hypotesen i rapporten er at nivå 2 og 3 vil være løsbart innenfor dagens organisering, mens nivå 4 og nivå 5 vil kunne kreve en endret gebyrordning eller tilsvarende, og et nytt

samarbeidsforum for kollektivaktørene. Nivå 6, et samarbeid som omfatter både salgs- og informasjonskanaler og tjenesteproduksjon, vil kreve større endringer i organisering og rammer.



Figur 5: Veikart mot ett felles samarbeid for digital tjenesteutvikling (Kollektivtrafikkforeningen, 2024)

Utover nullalternativet som innebærer en videreføring av dagens situasjon som beskrevet i kapittel 7.1, har vi identifisert to hovedkategorier av modeller for samhandling (Figur 6).

- Den første hovedkategorien innebærer en videreføring av dagens organisering og styringslinjer, men med etablering av samarbeidsstrukturer hvor myndigheter og kollektivaktører kan møtes for å drøfte og samordne digital tjenesteutvikling. Formålet er å tilrettelegge for bedre samarbeid og koordinering på tvers av aktørene i sektoren uten å endre på eksisterende rammer. Slike samarbeidsstrukturer vil i kombinasjon med en ny finansieringsmodell kunne legge til rette for et tettere samarbeid om digital tjenesteutvikling enn i dag. Dette vil også kunne være mulige virkemidler for å realisere nivå 4 og nivå 5 i Kollektivtrafikkforeningens veikart.
- Den andre hovedkategorien omfatter modeller for styrket samhandling gjennom å endre organisering og rammer for digital tjenesteutvikling. Innenfor denne kategorien kan det tenkes en rekke ulike modellvarianter med endret organisering fra dagens situasjon. Ambisjonsnivå 6 i Kollektivtrafikkforeningens rapport hvor kollektivaktørene samarbeider om alle typer tjenesteutvikling, vil kunne kreve denne typen endringer i organisering og rammer.



Figur 6: Identifiserte modeller

Innenfor den første hovedkategorien har vi identifisert to ulike konkrete modeller:

Modell 1 er en rådsmodell for styrket samhandling om digital tjenesteutvikling. Formålet med en slik rådsmodell er å bidra til å samordne strategisk innsats innen digital tjenesteutvikling og sikre fylkeskommuner,

togselskaper og fylkeskommunale kollektivselskaper medvirkning og innflytelse på nasjonale rammebetingelser.

Modell 2 innebærer å bygge videre på modell 1, men legge til rette for mer formalisert og forpliktende samarbeid mellom partene gjennom større bruk av avtaler.

Den andre hovedkategorien omfatter i realiteten en rekke ulike alternativer hvor organisering og rammer for digital tjenesteutvikling er endret. Slike alternativer betegner vi som modell 3:

Modell 3 omfatter ulike modeller der man endrer dagens organisering og rammer.

Modellene vi har beskrevet skisserer ulike overordnede strategiske veivalg. I tillegg til disse modellene vil det være en rekke verktøy og virkemidler som kan fremme samarbeid om digitale tjenester på tvers av aktørene. Slike verktøy og virkemidler kan kombineres med og supplere de skisserte modellene. Noen slike virkemidler er offentlig-offentlig-samarbeid om tjenesteutvikling, innkjøpssamarbeid, bruk av åpen kildekode og bruk av felles standarder, som referansearkitektur og protokoller. Vi beskriver aktuelle verktøy og virkemidler nærmere i kapittel 7.4.

Modellene beskrives nærmere her:

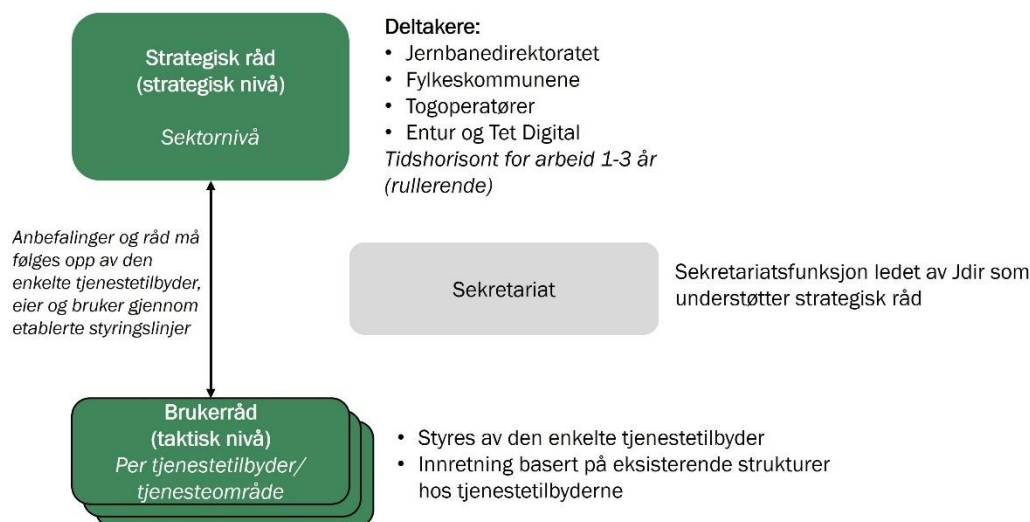
7.2.1 Modell 1 – Rådsmodell for styrket samhandling om digital tjenesteutvikling

En rådsmodell omfatter ulike arenaer for samhandling og koordinering av digital tjenesteutvikling hvor sentrale aktører og interessenter er representert og deltar. Modellen skal styrke samhandlingen og koordineringen om digital tjenesteutvikling på tvers av aktørene i kollektivsektoren, uten å endre dagens styringslinjer og eierstrukturer. Statens formelle styringsmekanismer overfor Entur ligger fast i modellen, og staten vil som i dag være premissgiver og bestiller av nasjonale grunntjenester og satsninger gjennom samhandlingsavtalen med Entur. Statens innflytelse vil imidlertid bli mer tydelig hvis en større andel av Enturs tjenesteportefølje finansieres gjennom samhandlingsavtalen. Modellen åpner for at aktørene i større grad enn i dag kan gi innspill og råd til nasjonale rammebetingelser, samt drøfte og samordne strategisk innsats på digital tjenesteutvikling på tvers av ulike tjenestetilbydere. Den enkelte tjenestetilbyder, eier og bruker vil ha ansvar for, men ingen plikt til, å følge opp anbefalinger og råd gjennom eksisterende styringslinjer.

Figur 7 viser en mulig utforming på en rådsmodell. Rådsmodellen vil overordnet bestå av følgende arenaer og funksjoner:

- Strategisk råd på sektornivå
- Brukerråd og referansegrupper for håndbøkene
- Sekretariat

Strukturen i modell 1 har likhetstrekk med den gjeldende samhandlingsmodellen knyttet til gebyrordningen for elektronisk billettering. Det vil imidlertid være noen endringer som skal rette opp i svakheter med dagens og tidligere samhandlingsmodeller. For det første er det et mål at rådsmodellen i størst mulig grad skal bygge videre på eksisterende samhandlingsstrukturer i sektoren og unngår at det er ulike overlappende samhandlingsarenaer som partene må forholde seg til. Den skisserte rådsstrukturen har også et forsterket sekretariat for å sikre tilstrekkelige ressurser til saksforberedelse, og for å fremme god dialog og samordning på tvers av de ulike samhandlingsnivåene og de ulike arenaene. Vi utdyper nærmere de ulike arenaene og funksjonene i modellen her:



Figur 7 Mulig utforming av rådsmodell for styrket samhandling om digital tjenesteutvikling

Strategisk råd

Strategisk råd vil være en arena for strategisk samordning på sektornivå hvor de ulike myndighetsnivåene, togselskapene og de fylkeskommunale kollektivselskapene (kundene) og digitale tjenestetilbydere er representert. Formålet med strategisk råd vil være å

- sikre innflytelse og påvirkning på nasjonale rammebetingelser, inkludert obligatoriske tjenester
- anbefale overordnet strategisk retning og prioritering
- samordne strategisk innsats innen digital tjenesteutvikling (valgfrie og obligatoriske tjenester)

Strategisk råd bør ha representasjon av staten ved Jernbanedirektoratet (statlig myndighet), fylkeskommuner (fylkeskommunal myndighet), fylkeskommunale kollektivselskap (kunder), togselskaper (kunder) og offentlig digitale tjenestetilbydere (Entur, Tet Digital og andre tjenestetilbydere). Dersom samarbeidet skal omfatte kommersielle aktører, bør også disse være representert, f.eks. gjennom relevante interesseorganisasjoner. For å fungere godt vil det være viktig at rådet ikke blir for stort. Konkret hvilke konkrete parter som deltar, bør vurderes nærmere i oppfølgingen av denne rapporten.

Rådet vil formelt sett gi anbefalinger og råd til statlige og fylkeskommunale myndigheter og virksomheter, som bør følge opp disse i sine virksomheter med forbehold om årlig bevilgning fra hhv. Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Som nevnt over, vil ikke et strategisk råd påvirke statens og fylkeskommunenes formelle styringsmuligheter, og staten vil som i dag være premissgiver og bestiller av nasjonale grunntjenester og satsninger gjennom samhandlingsavtalen med Entur. Formålet med rådet er å sikre mer samordning og dialog, men det vil være opp til den enkelte aktør å vurdere i hvilken grad, og hvordan, råd og innspill skal tas til følge.

Strategisk råd bør ha et langsiktig perspektiv og fastsette strategi, prioriteringer og handlingsprogram for de neste et-tre årene basert på prinsipper om porteføljestyling og mål- og resultatstyring. Eksempler på oppgaver og ansvarsområder for et strategisk råd er skissert i Tabell 25.

Tabell 25: Eksempler på oppgaver og ansvarsområder for en fremtidig rådsmodell

Type oppgaver	Oppgaver
Rammebetingelser	• Drøfte og gi anbefaling til endringer i rammebetingelser som regelverk, finansieringsmodeller og organisering: ➤ Drøfte og anbefale hva som skal være obligatoriske tjenester/løsninger ➤ Innspill til Jernbanedirektoratet sin samhandlingsavtale med Entur • Drøfte, vurdere konsekvenser og gi anbefalinger knyttet til håndtering og implementering av nye direktiver og forordninger
Strategisk retning og prioritering	• Anbefale felles strategisk retning og prioriterte mål med tilhørende handlingsplaner, (inkludert oppfølging av NTP) • Anbefale overordnet veikart og felles prioriteringer av tjenesteportefølje, på tvers av aktørene • Følge opp måloppnåelse og anbefale nødvendige prioritering og justeringer av strategien • Drøfte og gi anbefaling knyttet til strategiske planer eller prioritering og gjennomføring av strategiske tiltak, på tvers av aktørene • Drøfte og gi anbefaling om investeringer og tiltak som medfører endringer i kostnader til forvaltning og drift av de nasjonale løsningene.
Koordinere	• Samordne strategisk innsats og satsinger hos ulike tjenestetilbydere/aktører og gi innspill til helhetlig prioritering og finansiering • Drøfte samarbeid og grad av formalisering på spesifikke tiltak – nye tjenester

Taktisk samhandlingsnivå (brukerråd og faggrupper)

I tillegg til samhandling på strategisk nivå, er det behov for arenaer for brukermedvirkning og involvering på taktisk nivå hos de ulike tjenestetilbyderne. Samhandlingen på taktisk nivå inkluderer også dagens faggrupper (tidligere «håndboksgrupper»), som vil fungere som referansegrupper for håndbøker fra Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen.

Brukerråd bør styres av hver enkelt tjenestetilbyder. Innretningen av brukerrådene vil derfor bygge på eksisterende strukturer hos tjenestetilbyderne. Det vil imidlertid være viktig med god dialog og koordinering på tvers av ulike brukerråd og faggrupper. Vi foreslår at strategisk råd benyttes til å enes om felles anbefalinger for brukerrådene i sektoren, slik at tjenesteutviklingen skjer koordinert. Eksempelvis kan en anbefaling være at tjenestetilbyderne får mulighet til å være tilstede i hverandres brukerråd for å holde seg orientert. Den konkrete organiseringen av Enturs brukerråd bør vurderes nærmere. Deltakerne bør være brukerne av tjenestene, uavhengig av type aktør eller hvor stor andel av tjenestene som benyttes. I Enturs brukerråd vil det være togselskaper og fylkeskommunale kollektivselskaper som er aktuelle deltakere, men i fremtiden kan også kommersielle aktører være aktuelle. Eksempelvis aktører innenfor ekspressbuss, hurtigbåt og nye mobilitetsformer som delebil og samkjøring. Brukerne beslutter selv hvem som deltar, men anbefalingen er at det er personer på mellomledernivå med god innsikt i bransjen.

Brukerrådene vil samordne utviklingsarbeidet som skjer i de ulike utførende selskapene. Brukerrådenes viktigste leveranse vil være å gi innspill til veikart for tjenesteutviklingen i utførende selskap.

Sekretariatsfunksjon

Sekretariatsfunksjonen vil understøtte arbeidet i strategisk råd og sørge for god sammenheng mellom arbeidet i strategisk råd og brukerråd. Sekretariatet bør ha en viss partsrepresentasjon både av faglige grunner og for å sikre at sekretariatet har legitimitet hos aktørene.

Sekretariatets oppgaver vil være:

- forberedelse av saksunderlag/beslutningsunderlag til strategisk råd
- å sikre god dialog og koordinering mellom strategisk råd og brukerråd
- administrativ koordinering, sikre god skriftlig dokumentasjon og kommunikasjon av beslutninger til partene
- å koordinere opprettelse av konkrete arbeidsgrupper og gjennomføring av analyser/utredninger der det besluttes av strategisk råd
- å legge til rette for balanse i den formelle og uformelle dialogen med partene, og sørge for at alle partene har tillit til at de blir ivaretatt

Sekretariatets sammensetning:

- faglige og administrative ressurser fra Jernbanedirektoratet
- utpekte faglige ressurser hos tjenestetilbydere Entur, Tet Digital og eventuelt andre kollektivselskaper (for eksempel arkitekturressurser)
- representant fra KS og KTF deltar ved behov (enkeltmøter i sekretariatet)

Det er avgjørende at sekretariatsfunksjonen blir tilført nødvendige ressurser samtidig som man arbeider kritisk for å holde nede administrative kostnader knyttet til rådsmodellen. Økonomiske konsekvenser er nærmere omtalt i kapittel 8.

Kvalitetssikring og transparens rundt kostnadsgrunnlag for brukerbetaling

For å sikre legitimitet til gebyrordninger og lovpålagte finansieringsbidrag, bør det være en form for uavhengig kvalitetssikring som gir etterprøvbarehet og transparens rundt kostnadene som skal dekkes av brukerne. Entur har allerede i dag etablert mekanismer for å gi togselskaper og kollektivselskaper innsikt i kostnader og planer. Dette er mekanismer man kan bygge videre på. Jernbanedirektoratet eller et annet eksternt miljø kan i tillegg få et utvidet ansvar for å kvalitetssikre grunnlag for obligatorisk brukerbetaling og gjennomgå hvordan tjenesteutvikleren jobber for å nå oppsatte mål og nøkkelresultater. Dette kan gjøres etter samme modell som med togselskapene i dag, eller ved å sammenlikne med andre aktører.

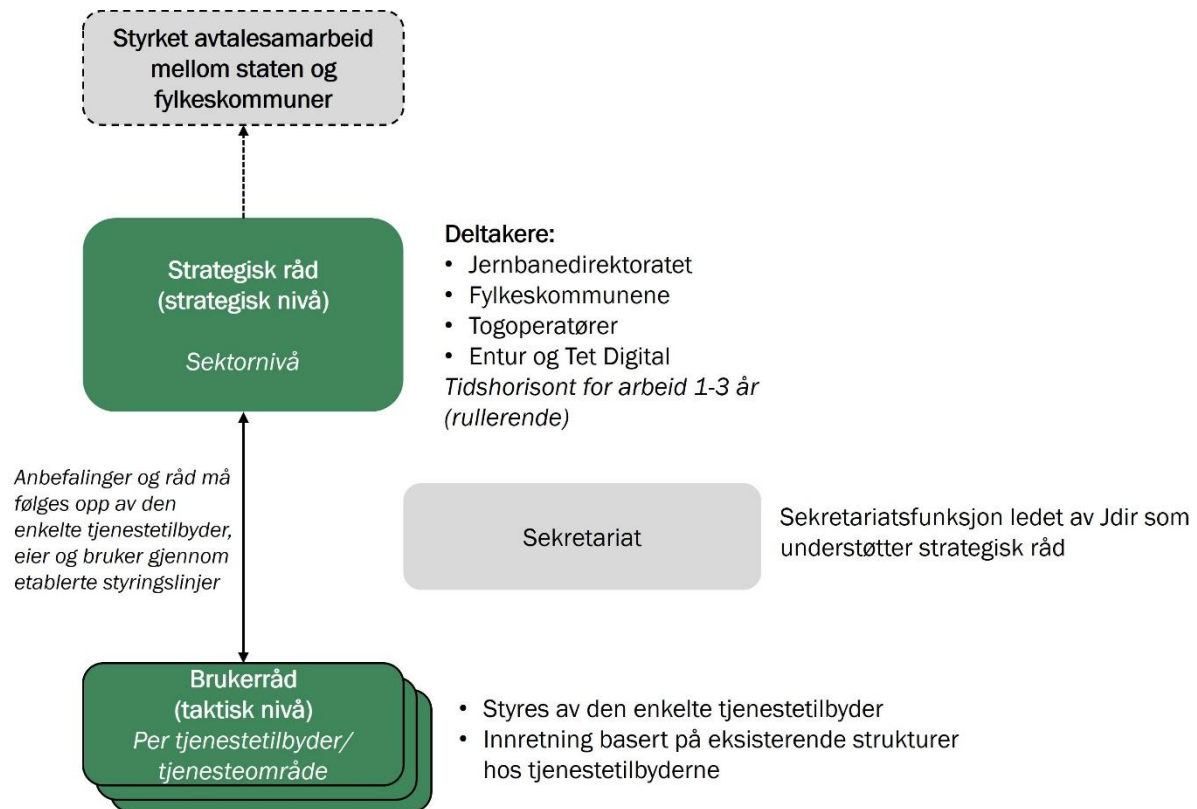
7.2.2 Modell 2 – Styrket avtalesamarbeid

Modell 2 bygger videre på rådsmodellen skissert i modell 1, men innebærer at arbeidet innrettes for å få til forpliktende samarbeidsavtaler mellom partene om felles satsninger, prioriteringer og finansiering. Formålet er å bidra til gjensidig forpliktende samarbeid om digitale tjenester. Modellen legger til grunn at både statens eller fylkeskommunenes styringsmuligheter ligger fast, og avtaler inngås kun hvis partene ser det formålstjenlig. Modellen endrer dermed ikke dagens styringslinjer og styringsmuligheter, og påvirker ikke statens muligheter for styring og finansiering av Enturs tjenester. Innholdet i avtaler, avtaleomfang og hvem som er parter i avtalene vil avhenge av partenes behov og ønsker. Partene i avtalene kan i utgangspunktet omfatte alle aktører eller bare enkelte aktører. Avtalene vil også kunne ha ulik detaljeringsgrad, og romme alt fra intensjonsavtaler til avtaler om leveranser (på overordnet nivå) som tas inn i Jernbanedirektoratets samhandlingsavtale med Entur. Avtaler kan regulere eksempelvis:

- forpliktelser om å nå felles mål
- økonomiske forpliktelser
- påvirkning på nasjonale fellestjenester
- forpliktelser om leveranser (på overordnet nivå)
- tjenestenivå/SLA

Eksempler på avtaleformer kan være både avtaler om felles prioriteringer og finansieringsbidrag (å la byvekstavtaler), offentlig-offentlig samarbeid (OOS) og avtaler om infrastrukturbidrag. OOS er spesielt relevant for utvikling av nye tjenester på overordnet nivå, som bestillingstransport, skoleskys og

samkjøring, der man mener det er hensiktsmessig å ha en felles digital infrastruktur for å levere tjenestene til de reisende. Der enkeltparter har individuelle behov knyttet til eksisterende tjenester kan dette også løses gjennom infrastrukturbidrag. Da inngår parten(e) en avtale med staten om å stille midler til rådighet for sine behov, og staten forplikter seg til å implementere støtte for disse i den felles digitale infrastrukturen hos Entur.



Figur 8: Modell 2 – Rådsmodell med styrket avtalesamarbeid

Som vist i Figur 8 er den øvrige strukturen tilsvarende som i modell 1. For både modell 1 og modell 2 må man utarbeide mandat og retningslinjer for sekretariatet og den øvrige strukturen. Disse må drøftes med partene og besluttes av strategisk råd.

7.2.3 Modell 3 – Endret organisering og rammer

Modell 3 innebærer å tilrettelegge for økt samarbeid om digitale tjenester ved å endre organisering og rammer for digitale tjenestetilbydere i sektoren. Innenfor modell 3 finnes det en rekke ulike kombinasjoner av selskapsstrukturer og oppgavefordeling. Man kan se for seg enten én eller flere nasjonale tjenestetilbydere av digitale tjenester og ulike eierstrukturer.

7.3 Vurdering av alternative modeller

I dette kapittelet vurderer vi modell 1 og 2 opp mot dagens situasjon (nullalternativet) som er beskrevet i kapittel 7.1. Modell 3 med omorganisering og endrede rammer er ikke vurdert videre, for vi mener at vi først må velge en av de mer nærliggende modellene, prøve ut denne og evaluere.

For å vurdere de to alternative samhandlingsmodellene (modell 1 og 2) tar vi utgangspunkt i vurderingskriteriene beskrevet i kapittel 4. Nullalternativet i vurderingene er en videreføring av dagens samhandlingsarenaer i sektoren. For å vurdere de to alternative samhandlingsmodellene (modell 1 og 2) tar vi utgangspunkt i vurderingskriteriene beskrevet i kapittel 4. Vi vurderer dermed i hvilken grad modellene i større eller mindre grad vil kunne legge til rette for måloppnåelse sammenlignet med

nullalternativet. Begge modellene vil gi noe økte administrative kostnader, som vurderes nærmere i kapittel 9. I vurderingene bruker vi en syvdelt skala som beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabell 26 Skala for vurdering av måloppnåelse

Score	Betydning
---	Stor negativ virkning
--	Middels negativ virkning
-	Liten negativ virkning
0	Ingen vesentlig virkning
+	Liten positiv virkning
++	Middels positiv virkning
+++	Stor positiv virkning

7.3.1 Vurdering av modellene opp mot kriterier

Vurdering beskrevet i kapittel 5 beskriver hvilke kriterier fremtidige samhandlingsmodeller bør ivareta. Her gir vi en nærmere vurdering av alternativene opp mot de fastsatte vurderingskriteriene:

Vurderingskriterium 1: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt

Samhandlingsmodellen vil indirekte kunne gi gevinster ved at drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt. Måloppnåelse forutsetter at samhandlingsmodellene faktisk bidrar til økt samarbeid om digitale tjenester, og gevinster i form av mer effektiv drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester. Økt samarbeid om digitale tjenester kan potensielt fremme kostnadseffektivitet gjennom blant annet å bidra til økt standardisering, gjenbruk av digitale komponenter og stordriftsfordeler i utvikling og drift og forvaltning av digitale tjenester.

Sammenlignet med dagens situasjon vil begge modellene indirekte kunne bidra til økt kostnadseffektivitet ved å tilrettelegge for at sektoren i større grad samarbeider om og koordinerer digital tjenesteutvikling. Etter vår vurdering er det ikke grunnlag for å skille de to modellene med hensyn til dette effektmålet. Vi vurderer at begge vil kunne ha en middels positiv virkning.

Samtidig er det en risiko for at aktørenes ulike behov, prioriteringer og tidshorisonter, kan føre til tidkrevende og mindre kostnadseffektive utviklingsprosesser isolert sett. Aktørenes ulike behov kan også føre til at tjenestene blir mer komplekse og kostnadskrevende enn hva som er best i et samfunnsperspektiv. Rådsmodellen vil imidlertid ikke være en formell beslutningsarena og endrer ikke eksisterende styringsmekanismer. Dette gjør at vi vurderer at risikoen redusert kostnadseffektivitet som håndterbar i begge modeller.

Tabell 27 Vurdering av måloppnåelse for kriterium 1

Vurderingskriterium	M1	M2
Vurderingskriterium 1: Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt	++	++

Vurderingskriterium 2: Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)

Samhandlingsmodellene bør legge til rette for at tjenestetilbyder kan benytte fleksibel og smidig utviklingsmetodikk, som er en velprøvd og anerkjent metode for tjenesteutvikling. Dette krever blant annet at tjenestetilbyder har tilstrekkelig handlingsrom til å planlegge og koordinere utviklingsaktiviteter på en hensiktsmessig måte og kan påvirke *hvordan* tjenesteutviklingen skal gjennomføres. Smidig utviklingsmetodikk krever også at brukerne har muligheter til å påvirke prioriteringer i utviklingsarbeidet og komme

med hyppige tilbakemeldinger på løsningene slik at leveransene gir størst mulig nytte for dem. Smidig systemutvikling innebærer med andre ord at tjenestene må utvikles i tett dialog med brukerne.

Modell 1 innebærer som i dag brukerråd og veikart i form av «Nå, Neste, Senere», som er velkjente mekanismer innen smidig systemutvikling. Brukerråd der samtlige brukere involveres, er en velprøvd måte å få innsikt i brukernes behov som også brukes av Entur i dag. En endring fra dagens situasjon er at brukerne gjennom strategisk råd får mulighet til påvirke og medvirke til overordnede prioriteringer. Dette vil kunne sikre brukerne økt innflytelse, men vil trolig også bidra til tydeligere krav til utviklingsarbeidet i Entur. Tilsvarende vil et stort brukerråd som skal gi innspill til tjenesteutviklingen og guide prioriteringene i Entur, kunne bidra til økt kompleksitet i beslutnings- og utviklingsprosessene. I sum vurderer vi imidlertid ikke at modell 1 vil mulighetene til å benytte hensiktsmessig utviklingsmetodikk, og modell 1 får derfor score 0.

Modell 2 vil sammenlignet med modell 1 i større grad sikre brukerne muligheter for innflytelse og påvirkning på tjenesteutviklingen, ettersom modellen åpner for å bruke avtaler for å ivareta sentrale behov. Vi vurderer derfor at modell 2 i noe større grad vil innfri denne rammebetingelsen, sammenlignet med modell 1.

Tabell 28 Vurdering opp mot kriterium 2

Vurderingskriterium	M1	M2
Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)	0	+

Vurderingskriterium 3: Bør på en egnet måte ivareta balansen mellom jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen og behov for styring og oppfølging av offentlige budsjettmidler

Modell 1 påvirker ikke dagens strukturer med hensyn til styring og oppfølging av offentlige budsjettmidler.

Modell 1 vil imidlertid styrke aktørenes muligheter for påvirkning på tjenesteutviklingen ved å gi myndigheter, togselskaper, kollektivselskaper og tjenestetilbydere en felles arena for strategiske vurderinger. Særlig vil det gi grunnlag for påvirkning fra avtalemotparten til tjenestetilbydere. Jernbanedirektoratet legger til rette for felles prioritering og koordinering av innsatsen gjennom flerårige handlingsprogram og årlige innsatsområder, og føringer fra strategisk råd vil gi grunnlag for påvirkning og innflytelse på innholdet i Jernbanedirektoratets samhandlingsavtale med Entur. Gjennom brukerråd vil brukerne oppfordres til å gi skriftlig innspill til ønskete prioriteringer, og gjennom referat og dokumentert veikart vil det være mulig å måle i hvilken grad tjenestetilbyder ivaretar jernbane- og kollektivaktørenes behov.

Modell 2 vil gjennom bruk av forpliktende avtaler med staten, gi fylkeskommunene og andre kollektivaktører muligheter for formalisert innflytelse. Modell 2 får derfor noe bedre score på denne rammebetingelsen, sammenlignet med modell 1.

Samtidig er det også en risiko for at man gjennom modell 1 og 2 ikke lykkes med å balansere de ulike behovene til staten, fylkeskommunene og kollektivselskapene på en hensiktsmessig måte. Det er på den ene siden en risiko for at rådet blir en arena for å fremme særinteresser og/eller enkeltaktører får for stor påvirkning. På den andre siden kan det også være en risiko for at rådet ikke i tilstrekkelig grad gir aktørene muligheter for innflytelse og medvirkning i tjenesteutviklingen. Samtidig vil rådsmodellen uansett styrke muligheten for medvirkning og innflytelse sammenlignet med i dag. Risikoen for at statens og fylkeskommunenes behov for styring og oppfølging av offentlig budsjettmidler ikke ivaretas, vurderes å være begrenset som følge av at rådet ikke endrer eksisterende styringsmekanismer.

Tabell 29 Vurdering opp mot kriterium 3

Vurderingskriterium	M1	M2
Bør ivareta balansen mellom jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen og statens og fylkeskommunenes	+	++

behov for styring og oppfølging av offentlige budsjettmidler		
--	--	--

Vurderingskriterium 4: Bør gi effektive beslutningsprosesser i utførende ledd

At det er mange aktører med ulike behov som skal samarbeide, kan gjøre det utfordrende å komme frem til enighet og felles anbefalinger på en effektiv måte i begge modeller. Et velfungerende sekretariat som leverer gode saksunderslag og legger til rette for en god struktur på møtene i strategisk råd, vil være viktig for å lykkes.

Vi vurderer likevel at både modell 1 og modell 2 vil tilrettelegge for noe mer effektive beslutningsprosesser i utførende ledd, sammenlignet med dagens situasjon. I modell 1 kan strategisk råd, som innebærer drøfting og anbefaling om felles strategisk retning for tjenesteutvikling i sektoren, kunne legge til rette for mer effektive beslutningsprosesser i utførende ledd. Brukerråd er en god og velprøvd måte å få innsikt i brukernes behov på en effektiv og systematisk måte, og sikre effektive og gode beslutningsprosesser rundt utviklingsteamene.

Tilsvarende gjelder for modell 2, men her vil mål om bindende avtaler mellom staten og fylkeskommunen kunne skape økt kompleksitet i beslutningsprosessene. Samtidig vil forpliktende avtaler kunne danne utgangspunkt for en mer tydelig retning på fremtidig tjenesteutvikling, og dermed mer effektive beslutningsprosesser. I sum vurderer vi at det ikke er grunnlag for å skille de to modellene når det gjelder i hvilken grad de legger til rette for effektive beslutningsprosesser i utførende ledd.

Selv om modellene etter vår vurdering vil legge til rette for effektive beslutningsprosesser, er det også en risiko for at effektiviteten kan svekkes. Aktørene har ulike behov, prioriteringer og tidshorisonter, noe som kan føre til tidkrevende prosesser og redusert handlekraft. Visse større satsninger kan også kreve politisk behandling i den enkelte fylkeskommune, noe som kan gjøre beslutningsprosessene tidkrevende og komplekse. Formelle beslutningsprosesser endres imidlertid ikke fra dagens situasjon. Modellen er heller ikke til hinder for at man kan gi fullmakter slik at beslutninger kan fattes på en effektiv måte på lavest mulig nivå.

Tabell 30 Vurdering opp mot kriterium 4

Vurderingskriterium	M1	M2
Bør gi effektive beslutningsprosesser i utførende ledd	+	+

Vurderingskriterium 5: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål

Vår vurdering av effektmål 4 følger i stor grad resonnementene over. Samhandlingsmodellene vil, ved å legge til rette for økt samarbeid, indirekte kunne bidra til økt innovasjon og utvikling av digitale tjenester i tråd med nasjonale og regionale mål. Tidligere studier har vist en sammenheng mellom suksess og hvor åpne og samhandlingsorienterte bedrifter er i sine innovasjonsprosesser.²² Åpne innovasjonsprosesser bidrar til å bygge gjensidig tillit og bedre samarbeid mellom de ulike deltakerne som igjen øker mulighetene for suksess. Gjennom å tilrettelegge for økt samhandling er vår vurdering at både modell 1 og modell 2 kan ha en positiv effekt på innovasjonsgraden. Vi vurderer likevel at modell 2 i noe større grad vil ivareta behovet for innovasjon i tråd med regionale behov, ettersom forpliktende avtaler kan bidra til å sikre fylkeskommunene større innflytelse og påvirkning. Vi vurderer derfor at modell 1 vil ha en liten positiv virkning (+), og modell 2 middels positiv virkning (++).

Det er imidlertid også en risiko for at aktørenes ulike behov kan føre til uenighet om prioriteringer, og redusert handlekraft og innovasjonsevne. Samtidig vil rådsmodellen uansett styrke muligheten for

²² Grimsby, Sveinung (2021): Radical innovation in a conservative industry. Selected cases of new product development in the Norwegian food industry.

medvirkning og innflytelse sammenlignet med i dag, og skape arena for å identifisere felles behov for løsninger. Vi vurderer derfor risikoen for at innovasjonstakten svekkes som begrenset.

Tabell 31 Vurdering opp mot kriterium 5

Vurderingskriterium	M1	M2
Kriterium 5: Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål	+	++

Samlet vurdering – tilfredsstillelse av vurderingskriterier

Modell 2 kommer etter vår vurdering best ut opp mot vurderingskriteriene. Tabell 32 oppsummerer våre vurderinger.

Tabell 32: Vurdering opp mot vurderingskriterier

Vurderingskriterium	M1	M2
Drift, forvaltning og utvikling av digitale tjenester gjøres mer kostnadseffektivt	++	++
Bør legge til rette for hensiktsmessig utviklingsmetodikk (fleksibel og smidig)	0	+
Bør ivareta balansen mellom jernbane- og kollektivaktørenes behov for påvirkning på tjenesteutviklingen og behov for styring og oppfølging av offentlige budsjettmidler	+	++
Bør gi effektive beslutningsprosesser i utførende ledd	+	+
Økt innovasjon, utvikling og utvidelse av digitale løsninger i tråd med nasjonale og regionale mål	+	++

7.4 Supplerende verktøy og virkemidler for samhandling

Som et supplement til modellene skissert overfor, vil det være ulike verktøy og virkemidler som kan legge til rette for økt samhandling om digital tjenesteutvikling. Aktuelle verktøy omfatter blant annet innkjøps-samarbeid, offentlig-offentlig-samarbeid, bruk av åpen kildekode og enighet om bruk av felles referanse-arkitektur. Slike verktøy vil kunne tas i bruk innenfor alle modellene beskrevet over dersom aktørene mener det er hensiktsmessig.

Offentlig-offentlig-samarbeid

Offentlig-offentlig-samarbeid innebærer at to eller flere offentlige virksomheter samarbeider om utførelsen av offentlige oppgaver for å nå felles mål, tilsvarende som i dagens OMS. Fordelen med offentlig-offentlig-samarbeid er at det gjør det mulig å samarbeide om offentlige tjenester, uten at ulike offentlige aktører må kjøpe tjenester fra hverandre i tråd med anskaffelsesregelverket, noe som kan være en barriere. Flere av aktørene i sektoren har benyttet offentlig-offentlig samarbeid (OOS) for å utvikle digitale løsninger (blant annet i dagens OMS). Samtidig kan en mulig ulempe med slikt samarbeid være at det gir uklare ansvarsforhold og bilaterale avhengigheter mellom partene.

Innkjøpssamarbeid

Innkjøpssamarbeid er et annet mulig verktøy for å samarbeide om digital tjenesteutvikling, som primært er egnet der markedet kan levere tjenester og der aktørene har sammenfallende behov. Innkjøpssamarbeid

innebærer at aktørene i fellesskap gjennomfører et tjenestekjøp. Formålet med innkjøpssamarbeid er blant annet å få bedre betingelser gjennom stordriftsfordeler og samle innkjøpsfaglig og digital kompetanse på bestillersiden. Innkjøpssamarbeid kan også legge til rette for mer samordnede tjenester på tvers av aktørene. Eksempelvis er mange av Digidirs fellesløsninger i praksis en form for statlig innkjøpssamarbeid hvor staten kjøper inn digitale komponenter i markedet, og gjør disse tilgjengelige for offentlige virksomheter.

Åpen kildekode

Åpen kildekode betyr at relevante aktører kan se, bruke, endre og dele koden som et dataprogram er laget av. Alternativt kan de samme mekanismene benyttes for et utvalg aktører uten at kildekoden deles helt åpent. Åpen kildekode gjør det dermed mulig for flere tjenesteleverandører å samarbeide om utvikling av digitale tjenester over tid. I stedet for at utviklingsoppgaver må tildeles én bestemt aktør, kan flere aktører bidra parallelt – enten de deltar fra starten eller slutter seg til senere. Dette gir fleksibilitet og legger til rette for at ulike leverandører kan dele kompetanse og erfaringer, slik at man kontinuerlig kan forbedre og oppdatere løsningene i tråd med endrede behov. Åpen kildekode kan også være en god mekanisme for å inkludere private virksomheter i offentlig-privat samarbeid, siden alle aktører – uavhengig av sektor – kan delta i utviklingen på like vilkår.

Med åpen kildekode kan tjenesteeiere videreutvikle løsningene etter egne behov, ut fra egen prioritering, tilgjengelige midler og kapasitet. Hvis eksempelvis en aktør ønsker å utvikle en tilleggsfunksjonalitet, er de ikke avhengig av at en enkeltleverandør har kapasitet til å prioritere den oppgaven. Det gir dermed større fleksibilitet og redusert avhengighet av enkeltleverandørers kapasitet og prioriteringer.

Åpen kildekode kan også gi større valgfrihet for tjenesteeierne innen drift og forvaltning av tjenestene. Tjenesteeiere med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse kan velge å drifte og forvalte felleskomponenter selv, mens andre kan velge å kjøpe drift og forvaltning som en tjeneste. Åpen kildekode gjør at det kan være flere potensielle driftsleverandører av en tjeneste, noe som særlig kan være en fordel for mindre aktører eller for dem som ikke har digital utvikling som kjernevirksomhet. Åpen kildekode kan derfor gi tjenesteeiere større frihet til å bytte tjenesteleverandør, og videreutvikle og tilpasse digitale tjenester etter egne behov.

Samtidig krever bruk av åpen kildekode et opplegg for prioritering og tekniske veivalg for å unngå fragmentering. Dette ivaretar man normalt ved at det for hver komponent, eller gruppe av komponenter, er en hovedforvalter. Dette er et velprøvd mønster i de åpne kodefellesskap, både nasjonalt og internasjonalt. En hovedforvalter kan være en enkeltperson eller en virksomhet som har ansvaret for å godkjenne endringer, følge opp innspill og sikre kvaliteten på komponenten. Hovedforvaltere arbeider som regel etter prinsipper, retningslinjer og prioriteringer fastsatt av kodefellesskapet, ofte gjennom styringsråd eller åpne prosesser. På denne måten fordeles ansvar og styring tydelig, samtidig som det er åpent for bred deltakelse og kontinuerlig kompetansebygging blant alle som bidrar til løsningen.

Åpen kildekode gir økt fleksibilitet, men krever at det finnes nødvendig kompetanse og ressurser hos miljøene som skal bidra. Det gjelder særlig hos hovedforvalter som skal ha et koordinerende ansvar for helheten, og sikre effektiv forvaltning, bruk og videreutvikling av løsningene i kodefellesskapet. En mulig ulempe med åpen kildekode er at det kan medføre behov for å ha flere parallelle kompetansemiljøer hvis det skal være flere bidragsytere til samme kildekode, noe som kan være kostnadsdrivende. Åpen kildekode kan også utelukke enkelte leverandører med lukkede løsninger fra samarbeid.

Åpen kildekode medfører flere fordeler, som at samarbeidet om tjenesteutviklingen enklere kan skje internasjonalt, og dermed få større kostnadsreducerende virkning. Det er spesielt relevant innenfor europeisk samarbeid, hvor det allerede finnes flere lovpålagte, felles standarder. Åpen kildekode er også hensiktsmessig når det ikke er viktig at alle partene benytter samme instans, eller installasjon, av løsningene, og åpner for at løsninger utviklet av det offentlige kan benyttes fritt, uten at det kommer i konflikt med statsstøtteregele eller anskaffelsesregler.

Samlet sett har samarbeid gjennom åpen kildekode mange fordeler og gjør det mulig å dele og gjenbruke innovasjoner og forbedringer. Investeringer kan dermed få større effekt enn om tiltakene gjennomføres

hver for seg. Samtidig løser ikke bruk av åpen kildekode alle samhandlingsutfordringer knyttet til prioritering, myndighet, arbeidsfordeling og finansiering.

Bruk av felles referansearkitektur og protokoller

Referansearkitektur er en veiledende struktur som beskriver hvordan ulike komponenter og systemer bør samhandle for å oppnå effektivitet og skalerbarhet. Enighet i sektoren om bruk av en felles referansearkitektur legger grunnlaget for økt gjenbruk av komponenter, standardisering av grensesnitt og tettere samhandling. I slike tilfeller er bruk av åpen kildekode spesielt hensiktsmessig, siden det gjør det mulig å gjenbruke løsninger.

I fremtiden forventer vi økt bruk av dynamisk prising kollektivsektoren, spesielt der kommersielle aktører er involvert. Ved bruk av selvkjørende kjøretøy forventer man også en høyere andel av fleksibel bestillings-transport, i tillegg til den rutegående transporten. Dette medfører behov for en tettere integrering av løsningene for operativ styring av transporttilbudet og løsningene for informasjon og salg av reiser til de reisende. En hensiktsmessig tilnærming vil derfor være en felles referansearkitektur, der enkelte komponenter vil inngå i en felles, sentral plattform, mens andre komponenter forvaltes av den enkelte virksomhet. I slike tilfeller kan det også være hensiktsmessig å gi statlig finansiering til utvikling av tjenester hos andre tjenestetilbydere, under forutsetning av at tjenestene gjøres tilgjengelige for fellesskapet, f.eks. som åpen kildekode.

7.5 Samlet vurdering og anbefaling

Gjennomgangen over viser at vi vurderer Modell 2 («Styrket avtalesamarbeid») som det best egnede tiltaket for å styrke samhandlingen om digital tjenesteutvikling. Modell 2 bygger videre på rådsmodellen skissert i Modell 1, men innebærer at arbeidet innrettes for å få til forpliktende avtaler mellom partene om felles satsninger, prioriteringer og finansiering.

Å få til et godt samarbeid og god koordinering på tvers av forvaltningsnivåer og kollektivaktører vil være utfordrende som følge av ulikheter i behov og mål for den digitale tjenesteutviklingen. Hverken modell 1 eller modell 2 representerer en «enkel løsning» på grunnleggende utfordringer. Modellene gir heller ikke automatisk bedre kultur for samarbeid.

Vi anbefaler derfor at man som et første skritt etablerer en rådsmodell (som beskrevet for Modell 1) for å styrke samhandlingen på tvers av de etablerte strukturene og få frem omforente mål for samhandlingen i sektoren. Gjennom en slik rådsmodell kan aktørene drøfte omfang og innretning av mer forpliktende avtaler for å formalisere samarbeidet slik det er beskrevet for Modell 2.

Modell 2 («Styrket avtalesamarbeid») vil også støtte veikartet for samarbeidet om digital tjenesteutvikling slik det er beskrevet i rapporten «*En stegvis tilnærming til ett felles samarbeid for digital tjenesteutvikling*» (Kollektivtrafikkforeningen, 2024). I denne rapporten blir blant annet forpliktende samarbeidet om digital tjenesteutvikling anbefalt, og at aktiviteter er med tanke på å muliggjøre samordning på sikt.

Sektoren er i rask endring og behovene kan forandre seg over tid. Vi anbefaler derfor at samhandlingsmodellen evalueres med jevne mellomrom med tanke på forbedringer og behov for justeringer. I veikartet for felles samarbeid for digital tjenesteutvikling, som den nevnte arbeidsgruppa la frem i 2024, er det fremtidige målbildet å samarbeide om alle tjenester, salgs, og informasjonskanaler samt tjenesteproduksjon. Et felles samarbeid om alle digitale tjenester vil øke kompleksiteten i samarbeidet. Dersom senere erfaringer viser at den foreslåtte samhandlingsmodellen ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for ønsket nivå på samarbeidet, bør andre alternativer som også innebærer endringer i organisering og rammer vurderes. Nå vurderer vi det uansett som mest hensiktsmessig å bygge videre på eksisterende strukturer.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Anbefalt innretning av finansierings- og samhandlingsmodell som beskrevet i de foregående anbefalingene, vil føre til endringer med økonomiske og administrative konsekvenser. Formålet med tiltakene er å legge til rette for et bedre og mer sømløst kollektivtilbud som igjen kan bidra til å flytte reiser fra privatbilisme over til mer miljøvennlige transportformer. Dersom man lykkes vil man kunne oppnå gevinster knyttet til økt innovasjon og bedre digitale tjenester, samt mer kostnadseffektiv drift og utvikling av disse tjenestene. Bedre digitale tjenester vil videre kunne styrke kollektivtransportens konkurransekraft i forhold til mindre miljøvennlige transportformer som privatbilisme. Det vil igjen ha positive virkninger for klima og miljø i form av reduserte lokale og globale utslipp, og kan medføre redusert nedbygging av natur og dyrket mark som følge av redusert behov for å bygge ny infrastruktur.

Virkningskjeden fra de foreslåtte tiltakene i denne utredningen og frem til virkningene på samfunnsnivå er lang og vil avhenge av en rekke beslutninger hos flere aktører. I denne analysen skiller vi derfor mellom de direkte virkningene av de foreslåtte tiltakene og de mer indirekte virkningene som de foreslåtte tiltakene legger til rette for. Vi vurderer først de direkte virkningene av tiltakene, og deretter mulige indirekte virkninger. Til sist i kapittelet presenterer vi en samlet vurdering.

8.1 Direkte virkninger

De direkte virkningene av de foreslåtte tiltakene på samfunnsnivå knytter seg først og fremst til å etablere en rådsmodell for samhandling slik dette er beskrevet i kapittel 8. Etablering og forvaltning av en slik rådsmodell vil medføre årlige kostnader både til sekretariatsfunksjonen og til forberedelse og deltakelse i strategisk råd og brukerråd. Basert på blant annet erfaringer fra lignende strukturer på e-helseområdet har vi beregnet følgende ressursbruk:

Sekretariat for strategisk råd: Sekretariatet vil ha ansvar for blant annet å koordinere møter, utarbeide saksunderlag, følge opp vedtak og sikre dialog på tvers av aktører. Med utgangspunkt i erfaringene fra e-helseområdet og den tidligere samhandlingsmodellen for gebyrordningen, anslår vi at sekretariatsfunksjonen vil kreve ressursbruk tilsvarende 2–3 årsverk for sektoren som helhet. Dette tilsvarer en årlig kostnad på om lag 2-4 millioner kroner.

Deltakelse i strategisk råd: Ressursbruken for representantene i strategisk råd vil være medgått tid til møteforberedelser og møtedeltakelse. Vi har skjønsmessig lagt til grunn om lag 60–180 dagsverk knyttet til møter. Anslaget på tidsbruk forutsetter at det vil være 3–6 møter årlig, 20–30 deltakere i hvert møte og en tidsbruk på et dagsverk per møte (forberedelser og deltakelse).

Deltakelse i brukerråd: Vi legger til grunn at ressursbruken knyttet til deltakelse i brukerråd på kort sikt vil tilsvare dagens nivå. Ved økt involvering på sikt vil ressursbruken knyttet til brukerråd øke noe fordi brukerrådene kan bli større enn i dag, men vi vurderer at dette likevel vil kunne håndteres innenfor rammene til tjenestetilbyderne.

Arbeidsgiveransvaret i sekretariatsfunksjonen ligger hos Jernbanedirektoratet. Vi legger til grunn at tidsbruk knyttet til deltagelse i møter og forberedelser dekkes av den enkelte virksomhet. Tabell 33 oppsummer estimert årlig ressursbruk knyttet til drift av den anbefalte rådsmodellen.

Tabell 33: Estimerte årlige kostnader til drift av anbefalt samhandlingsmodell

Funksjon	Oppgaver	Ressursbehov	Kostnad (mill. kr)
Sekretariat for strategisk råd	Koordinere møter, utarbeide beslutningsgrunnlag, følge opp vedtak, sikre dialog på tvers av aktører.	2–3 årsverk	2–4

Strategisk råd	Forberedelser og deltakelse i møter	60–180 dagsverk i tillegg til møtelokaler og bevertning m.m.	0,3–1
Bukerråd			Ikke kostnadsberegnet
Sum			2-5

8.2 Indirekte virkninger

De anbefalte tiltakene skal bidra til å oppnå mer kostnadseffektiv drift og utvikling av digitale tjenester og innovasjon og utvikling av digitale løsninger som gjør det enklere å planlegge og gjennomføre kollektiv-reiser. Nye finansierings- og samhandlingsmodeller vil i seg selv ikke gi direkte virkninger for disse målene, men vil kunne legge til rette for å realisere slike gevinster.

Økt innovasjon og mer sømløse digitale tjenester vil i neste omgang bidra til å styrke kollektivtransportens konkurransekraft overfor mindre miljøvennlige transportformer som privatbilen, som igjen vil kunne gi positive virkninger i form av reduserte lokale og globale utslipp og redusert behov for utbygging av infrastruktur.

De anbefalte tiltakene vil ikke utløse slike virkninger direkte, men hvis man lykkes med tiltakene vil de kunne legge til rette for realisering av slike virkninger. Siden samhandlings- og finansieringsmodellene ikke utløser slike virkninger direkte, har vi ikke grunnlag for å tallfeste virkningene i en samfunnsøkonomisk analyse. De potensielle samfunnsmessige gevinstene av mer effektiv samhandling er likevel store. Her beskriver vi dem:

8.2.1 Reduserte kostnader til utvikling, drift og forvaltning av digitale tjenester

Den samlede ressursbruken knyttet til drift og utvikling av digitale tjenester i de ulike kollektivselskapene og tjenestetilbyderne er betydelig, jf. beskrivelse i kapittel 2.4. Mer samarbeid om utvikling og drift av digitale tjenester og en finansieringsmodell som gir styrkede insentiver til effektiv ressursbruk vil når alt annet likt, kunne redusere kostnader til utvikling og drift av digitale tjenester. Hvor store kostnadsbesparelser det er mulig å oppnå er usikkert. Gevinstene avhenger blant annet av hvilke typer tjenester aktørene ønsker å samarbeide om, og hvilke eventuelle kostnadsmessige besparelser det konkrete tjenestesamarbeidet gir. Omfanget av kostnadsbesparelser vil blant annet avhenge av kompleksiteten og tilhørende kostnader ved nye fellesløsninger og samhandlingskostnader sett opp mot dagens kostnadsbilde. Hvis man lykkes med å redusere kostnader til utvikling, drift og forvaltning, vil imidlertid selv små prosentvise besparelser kunne gi betydelige gevinster ettersom ressursbruken til digitale tjenester i utgangspunktet er stor. Tabellen under illustrerer dette:

Tabell 34 Gevinstpotensial ved mer effektiv utvikling, drift og forvaltning av digitale tjenester

	Dagens ressursbruk	5 prosent kostnadsreduksjon	10 prosent kostnadsreduksjon	15 prosent kostnadsreduksjon
Drift og forvaltning	1 147	57	115	172
Investering og nyutvikling	400	20	40	60
Totalt	1 547	77	155	232

Kilde: Kostnadskartlegging blant aktørene, se nærmere beskrivelse i kapittel 2.4.

8.2.2 Innovasjon og utvikling av mer brukervennlige tjenester for sømløs mobilitet

Forbedrede modeller for samhandling og finansiering vil også legge til rette for innovasjon og utvikling av mer brukervennlige tjenester for sømløs mobilitet. Innovasjon er ikke et mål i seg selv, men har først verdi når innovasjonen skaper verdi for innbyggerne og for samfunnet (Meld. St. 30 (2019-2020)). Det kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjon.

Tidligere studier har vist en sammenheng mellom suksess og hvor åpne og samhandlingsorienterte bedrifter er seg imellom i sine innovasjonsprosesser (Grimsby, 2021). Åpne innovasjonsprosesser bidrar til å bygge gjensidig tillit og bedre samarbeid mellom de ulike deltakerne som igjen øker mulighetene for suksess. Styrkede samhandlingsarenaer gjennom den anbefalte rådsmodellen vil kunne bidra til økt tillit og mer åpne innovasjonsprosesser som øker sjansene for å lykkes med utviklingen.

Styrket samhandling vil også støtte målene i stortingsmeldingen *En innovativ offentlig sektor* (Meld. St. 30 (2019-2020)). Stortingsmeldingen peker på samarbeid i offentlig sektor som et sentralt virkemiddel for å få til mer innovasjon.

I innspillsmøtene vi har gjennomført peker særlig de mindre fylkeskommunale kollektivselskapene på at økonomi og kompetanse begrenser deres innovasjonsmuligheter i dag, og at de er helt avhengige av å samarbeide med andre for å kunne utvikle og innovere digitale tjenester i tråd med kundenes behov.

8.2.3 Gevinster ved overflytting av trafikk fra bil til kollektive transportformer

Mer sømløs kollektivtrafikk kan styrke konkurransekraften til kollektivtransporten målt mot privatbilisme. Overflytning av reiser fra bil til kollektiv vil igjen kunne ha store positive samfunnsøkonomiske virkninger. Nytteeffektene av økt kollektivandel knytter seg i hovedsak til følgende kategorier:

- Reduserte kostnader knyttet til kø, støy, ulykker og lokale og globale miljøutslipp
- Redusert behov for utbygging av infrastruktur

En rapport for Kollektivtrafikkforeningen har tidligere beregnet de samfunnsøkonomiske gevinstene ved at nullvekstmålet nås til 13,5 milliarder kroner årlig, sammenlignet med en referansebane som utvikler seg i takt med trenden (Norheim, 2024). Gevinstene i denne rapporten er basert på beregnet redusert investeringsbehov i ny infrastruktur, som fører til reduserte skattekostnader og reduserte miljøkostnader.

Andre kilder synliggjør også betydelige nytteeffekter ved å flytte reiser fra privatbiler til kollektivtrafikk. TØI har tidligere estimert at de marginale eksterne kostnadene ved personbiltrafikk i større tettsteder i snitt er ca. 1,50 kr per personkilometer, der en stor del tilskrives kø, ulykker, støy og lokal forurensning (Rødseth, et al., 2019). Tilsvarende tall for bybusser er om lag 50 øre. Tall fra SSB viser at det i 2024 ble kjørt ca. 35,5 milliarder kilometer med personbil i Norge i 2024 (Statistisk sentralbyrå, 2025). Dersom bare en promille av denne trafikken, i tettbygde strøk, flyttes til kollektivtransport innebærer det samfunnsøkonomiske besparelser på rundt 35 millioner kroner årlig.

8.3 Samlet vurdering

Kostnadene knyttet til å etablere nye finansierings- og samhandlingsmodeller er i utgangspunktet beskjedne, og estimert til om lag 2–5 millioner kroner årlig. Som Tabell 34 viser utgjør dette bare noen få prosenter av hva det kan være mulig for aktørene å spare inn. Ny finansierings- og samhandlingsmodell vil i seg selv ikke gi direkte samfunnsøkonomiske virkninger, men vil legge til rette for gevinster i form av mer kostnadseffektiv drift og utvikling av digitale tjenester, i tillegg til økt innovasjon og utvikling av digitale løsninger som gjør det enklere å planlegge og gjennomføre kollektivreiser. Dette vil igjen kunne styrke kollektivtransportens konkurransekraft og gi positive virkninger i form av reduserte lokale og globale utslipp, mindre kø i de store byene og reduserte inngrep i natur og dyrket mark som følge av utbygging av ny infrastruktur.

Samlet sett vurderes gevinstpotensialet knyttet til mer kostnadseffektiv utvikling og drift av digitale tjenester som betydelige, og gevinstene ved økt andel kollektivtransport som svært store. Dersom de foreslåtte tiltakene fører til selv små forbedringer på disse områdene, vil de dermed være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

9 Samlet anbefaling

Å realisere ambisjonene knyttet til digitale løsninger for sømløs digital mobilitet krever en helhetlig og forutsigbar virkemiddelbruk som legger til rette for samhandling, og gir incentiver til kostnadseffektivitet og innovasjon. Mange interessenter, på tvers av forvaltningsnivåer, private og offentlige virksomheter, og tjenester til innbyggerne, kombinert med et stort spekter av tjenester, gjør dette til en kompleks oppgave. Kompleksiteten gjør det er krevende å forutse alle virkninger av endringer. Vår anbefaling er derfor at det, i første omgang, ikke gjøres radikale endringer, men at vi bygger videre på og styrker eksisterende strukturer for både finansiering og samhandling.

9.1 Anbefalt finansieringsmodell og regulatoriske grep

Vår anbefaling er at digitale tjenester for sømløs mobilitet som hovedregel bør finansieres med en samfinansieringsmodell, som kombinerer statlig finansiering og bidrag fra fylkeskommunene og/eller kollektivselskapene. Vi vurderer at dette vil være den mest hensiktsmessige modellen for å sikre samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk og incentiver til innovasjon og kostnadskontroll. Modellen viderefører i hovedsak dagens struktur, men med sterkere vekt på samsvar mellom nytte og finansieringsansvar.

Vi anbefaler at det etableres prinsipper for finansiering av ulike typer aktiviteter og tjenester

Hva som er den mest hensiktsmessige fordelingen av kostnader mellom staten og fylkeskommuner og kollektivselskaper, vil variere med hensyn til hvilke typer av kostnader som skal finansieres og om tjenestene (uavhengig av bruk) er obligatoriske å betale for gjennom gebyr/avtaler, eller frivillige å ta i bruk og betale for. Tabellen under oppsummerer våre anbefalte prinsipper for finansiering.

Tabell 35 Anbefalte prinsipper for finansieringsmodeller

	Prinsipper for finansiering
Utviklingskostnader <i>Nyutvikling og større utvidelser</i>	Staten bør ta et særlig ansvar for å finansiere felles data- og digitaldrevet sømløs mobilitet på nasjonalt nivå, mens fylkeskommuner og kollektivselskaper (herunder togselskaper) bør bidra med finansiering av tjenester som gir nytte og økonomiske gevinster innenfor deres egne ansvarsområder.
	For større satsninger bør fordeling av utviklingskostnader vurderes i det enkelte tilfellet basert på kost-nytte-vurderinger.
	For mindre satsninger og utviklingsprosjekter etableres forhåndsbestemte regler for kostnads- og risikofordeling innenfor ulike utviklings- og tjenesteområder.
	Den enkelte aktør dekker kostnader for egne utviklingsbehov, som i liten grad gir nytte for andre.
Drift- og forvaltningskostnader - Frivillige tjenester (ikke obligatorisk betaling eller bruk)	For frivillige tjenester som tilbys i konkurranse med andre, må prising ta hensyn til anskaffelsesregler, statsstøttereguleringen og konkurranseloven.
	Aktørenes finansieringsbidrag baseres på en prismodell utformet av tjenestetilbyder (lisens, abonnement stykkpris eller lignende).
	Brukerdrevne variable kostnader prises basert på marginale kostnader ved økt bruk av tjenesten.
Drift- og forvaltningskostnader -	Der samfunnsøkonomiske hensyn taler for det, kan staten gi finansiell støtte for å gi incentiver til bruk av felles tjenester. Det må i så fall sikres at statsstøtterettslige prinsipper overholdes, og at støtten ikke gir negative konkurransemessige konsekvenser.
	Gebyrordninger og andre obligatoriske betalinger bør fordele kostnader mellom stat, togselskaper og kollektivselskaper/fylkeskommuner på en måte som

<i>Innretning av obligatorisk brukerbetaling</i>	reflekterer både nytte og kostnadsdrivere og gir samfunnsøkonomisk riktige insentiver til bruk.
	Staten bør som et minimum dekke eventuelt gap mellom den totale kostnaden for tjenesten, og nytten og de økonomiske gevinstene aktørene har ved bruk av tjenestene.
	Brukerne bør betale et bruksavhengig gebyr som reflekterer de marginale samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk.
	For brukernes bidrag til dekning av faste kostnader til drift- og forvaltning, bør det benyttes et fastledd som er bruksuavhengig.

Vi anbefaler at statens finansiering av digital infrastruktur i Entur i større grad skjer direkte gjennom Jernbanedirektoratet, og i mindre grad gjennom trafikkavtalene med togselskapene

En finansieringsmodell som skal fremme samfunnsøkonomisk effektivitet, kostnadseffektivitet og innovasjon forutsetter en tydelig kobling mellom tjenestene som leveres og finansieringsansvaret som følger av disse. Med dagens ordning finansieres Enturs salgs- og billetteringstjenester i hovedsak gjennom togselskapenes vederlag i trafikkavtalene (E2-avtalene), selv om fylkeskommuner og deres kollektivselskaper i økende grad har tatt tjenestene i bruk. Økt bruk er ønsket fra et samfunnsperspektiv, men skaper etter vår vurdering behov for endringer i dagens finansiering av disse tjenestene. Dagens ordning kan skape uheldige insentivvridninger ved at togselskapene ikke har reell styring over midler som kanaliseres gjennom dem, samtidig som fylkeskommunene ikke fullt ut stilles overfor de reelle kostnadene ved sine valg og prioriteringer.

For å sikre bedre samsvar mellom nytte og finansieringsansvar anbefaler vi at salgs- og billetteringstjenester som benyttes av hele sektoren i større grad finansieres direkte gjennom Jernbanedirektoratet med statlige midler og i mindre grad gjennom togselskapenes vederlag i E2-avtalene. Deler av finansieringen av Enturs tjenester bør imidlertid fortsatt skje gjennom vederlag i trafikkavtalene for å reflektere at flere tjenester kun benyttes av togselskapene, og at togselskapene har behov for mer funksjonalitet i flere av tjenestene. Fordelingen er krevende å beregne eksakt og må derfor baseres på en viss grad av skjønn.

Vi legger til grunn at en slik endring kan gjennomføres uten budsjettmessige konsekvenser for staten og togselskapene. Det forutsetter at vederlaget fra staten til togselskapene og vederlaget fra togselskapene til Entur, reduseres med samme beløp i trafikkavtalene. Andre deler av avtalen vil stå uendret, slik at alle rettigheter og forpliktelser utover vederlaget blir videreført som tidligere. Akkurat hvor mye togselskapenes vederlag eventuelt bør reduseres, og hva de budsjettmessige og juridiske konsekvensene blir, må vurderes nærmere før endringen eventuelt iverksettes.

På sikt kan det være behov for ytterligere endringer i togselskapenes finansieringsmodell. EUs jernbanepakke 4 kan innebære at det ikke lenger er tilstrekkelig grunnlag for å stille krav til togselskapene gjennom trafikkavtaler, ettersom togstrekninger som er kommersielt lønnsomme ikke skal inngå som offentlige tjenesteforpliktelser i statens trafikkavtaler (PSO-avtaler) etter kollektivtransportforordningen. Det vil derfor på sikt være behov for at togselskapenes vederlag til Entur for kjøp av pålagte tjenester erstattes av en lovpålagt gebyrordning, dersom togselskapene som opererer på kommersielt grunnlag fortsatt skal bidra til finansiering.

Vi anbefaler at felles nasjonal digital infrastruktur for salg og billettering tilgjengeliggjøres for kollektivsektoren ved å utvide tjenesteomfanget i gebyrordningen

Sømløse løsninger for de reisende krever samarbeid om digital infrastruktur som muliggjør salg av reiser på tvers av transporttjenester. Staten har gjennom Entur utviklet en digital infrastruktur for salg av reiser, som også er tilpasset det som forventes av krav fra EU.

For å oppnå mål for sømløs mobilitet, anbefaler vi at denne digitale infrastrukturen gjøres tilgjengelig for bruk av alle kollektivaktører på en konkurransenøytral og forutsigbar måte. Vi anbefaler derfor å utvide innholdet i eksisterende gebyrordning (gebyrordning for elektronisk billettering) til å omfatte hele Enturs nasjonale digitale infrastruktur for salg og billettering, inkludert avregning. En utvidet ordning bør ikke øke

fylkenes og kollektivselskaperens samlede kostnader. Vi anbefaler derfor at det obligatoriske grunnbeløpet i dagens gebyrordning forblir uendret, og at gebyret bare økes ved økt bruk av tjenester. Ved bruk foreslår vi en betaling som reflekterer marginalkostnader for økt bruk. Dagens variable brukerbetaling fra fylkeskommuner for salgs- og billetteringstjenester gjennom OMS og andre avtaler bør endres til å bli elementer i en utvidet gebyrordning. Endringene må utformes innenfor gjeldende konkurranse- og statsstøtteregele.

Vi anbefaler at det blir obligatorisk å gjøre alle reiseprodukter tilgjengelige på felles nasjonal infrastruktur for salg og betaling og i felles kanaler på nasjonalt nivå

Vi anbefaler videre at det blir obligatorisk å gjøre alle reiseprodukter tilgjengelige på en felles nasjonal infrastruktur for salg og betaling og i felles kanaler på nasjonalt nivå. Samtidig bør det også være mulig for aktørene å ha egne kanaler og plattformer, og frihet til å utvikle nye tjenester der det er hensiktsmessig. Der partene har behov som det av ulike årsaker ikke er hensiktsmessig å løse på felles plattform, bør det være obligatorisk for partene å selv utvikle og tilgjengeliggjøre API-er (Application Programming Interface), som kan integreres i felles digital infrastruktur, slik at transporttjenestene likevel kan inngå i felles kanaler. Føringer og standarder for slike API-er reguleres gjennom håndbøker fra Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen. Det vil også være viktig at kollektivaktørene gjennom samhandlingsmodellen får reell påvirkning på felles nasjonal infrastruktur og videre utvikling.

9.2 Anbefalt samhandlingsmodell

Vi anbefaler en rådsmodell for å styrke samhandlingen i sektoren. Vi anbefaler at arbeidet i rådsmodellen innrettes for å få til forpliktende avtaler der det er hensiktsmessig (tilsvarer modell 2). Avtaler kan for eksempel handle om felles satsninger, prioriteringer og finansiering. Modellen legger til rette for koordinering og strategisk samordning av digital tjenesteutvikling – uten å endre dagens styringslinjer eller eierstrukturer. Formålet med samhandlingsmodellen er å bidra til å sikre aktørene påvirkning og medvirkning slik at det sikres at tjenesteutviklingen er i tråd med fylkeskommunenes og statens mål, felles prioritering og koordinert innsats og legge til rette for utvikling av digitale tjenester som gir størst mulig nytte for innbyggerne og samfunnet som helhet.

Rådsmodellen består av tre hovedelementer: strategisk råd, brukerråd og en sekretariatsfunksjon.

Det strategiske rådet skal fungere som en felles arena for strategisk samordning på sektornivå, ledet av Jernbanedirektoratet, med bred representasjon fra statlige og fylkeskommunale myndigheter, tog- og kollektivselskaper og digitale tjenestetilbydere som Entur og Tet Digital. Rådet skal gi konsensusbaserte råd og anbefalinger knyttet til overordnede strategier, nasjonal porteføljestyling og rammebetingelser, og gi innspill til avtaler innenfor eksisterende styringssystem. Det skal bidra til koordinering av utviklingstiltak, vurdere behov for endringer i regelverk og finansieringsmodeller, og følge opp måloppnåelse i sektoren. Arbeidet må forankres i de ulike aktørenes egne planprosesser og budsjetter.

Brukerråd, som fungerer på et mer taktisk nivå, skal sikre tett brukermedvirkning i utviklingen av digitale tjenester. Brukerråd bør ledes og administreres av den enkelte tjenestetilbyder. Deltakere er representanter for tjenestebrukere. Det bør likevel være god dialog og koordinering på tvers av ulike brukerråd og grupper, og vi anbefaler at det strategiske rådet utarbeider felles føringer for brukerrådene til ulike tjenestetilbydere.

For å støtte opp under samhandlingen bør det etableres en tilhørende sekretariatsfunksjon til strategisk råd. Sekretariatet vil ha ansvar for å forberede beslutningsunderlag til strategisk råd, samt å sørge for god koordinering på tvers av strategisk råd og brukerrådet.

Samlet sett gir rådsmodellen et strukturert rammeverk for bedre samarbeid, mer effektiv ressursbruk og sterkere felles eierskap til den digitale utviklingen i kollektivsektoren.

10 Videre arbeid og forutsetninger for vellykket gjennomføring

De foreslåtte endringene forventes å bidra til økt måloppnåelse i arbeidet med å utvikle brukervennlige digitale løsninger, legge til rette for effektiv drift og forvaltning og stimulere til innovasjon og videreutvikling i sektoren. En finansieringsmodell med tydeligere kobling mellom nytte og finansiering, kombinert med bedre koordinering og mer forpliktende samarbeid gjennom en styrket samhandlingsmodell, vil kunne gi bedre ressursutnyttelse og mer helhetlig prioritering av felles satsinger.

Som ved alle strukturelle endringer, er det likevel en risiko for at ønskede effekter ikke oppnås fullt ut. Dette kan skyldes manglende forankring, uavklarte grenseflater mellom aktørene eller utilstrekkelig tilpasning til faktiske behov i sektoren. En avgjørende suksessfaktor vil derfor være at endringene har legitimitet og bred støtte blant berørte parter. Den endelige utformingen av finansierings- og samhandlingsmodeller bør derfor skje i tett dialog med sentrale aktører – både staten, fylkeskommunene, fylkeskommunale kollektivselskaper og togselskaper – slik at løsningene oppleves som rettferdige, praktisk gjennomførbare og tilpasset sektoren som helhet. God kommunikasjon, gradvis innføring og jevnlig evaluering vil være viktig for å redusere risiko og sikre at modellene gir ønskede effekter.

Jernbanedirektoratet anbefaler å iverksette arbeidet med å etablere en rådsmodell umiddelbart, og at endelig innretning avklares i samarbeid med de sentrale interessentene. Vi anbefaler en stegvis tilnærming der vi i første omgang etablerer et strategisk råd, som deretter blir involvert i arbeidet med innretning av øvrige strukturer i den anbefalte samhandlingsmodellen.

Videre anbefaler vi at Jernbanedirektoratet, innenfor rammene av rådsmodellen, gjør en nærmere vurdering av hvilke salgs- og billetteringstjenester som bør omfattes av en ny og utvidet gebyrordning. Vi må sikre at en utvidet gebyrordning ikke øker barrierene for å få dekket individuelle utviklingsbehov, dersom aktørene selv finansierer dette. Tjenestetilbyder bør derfor ha en form for plikt til å dekke individuelle utviklingsbehov. Betingelsene for en slik plikt bør vurderes nærmere. Det er også behov for mer detaljerte vurderinger av hvordan en utvidet gebyrordning bør utformes. Slike vurderinger bør inkludere analyser av kostnadsstruktur og transaksjonsvolumer for å sikre bærekraftig finansiering og riktige insentiver.

Vi anbefaler at statens finansiering av Entur i større grad skjer direkte gjennom Jernbanedirektoratet, fremfor gjennom trafikkavtaler med togselskapene. En ny finansieringsordning som i større grad er basert på direkte statlig finansiering bør innrettes på en måte som ivaretar tjenestetilbyders behov for en tilstrekkelig langsiktig og fleksibel finansiering. Det er særlig behov for stabile rammer for drift og videreutvikling av felles digitale tjenester, samtidig som finansieringsordningen må kunne justeres i takt med endrede behov og prioriteringer. Vi anbefaler derfor at det gjøres en vurdering av budsjettmessige mekanismer som kan sikre at disse behovene ivaretas.

Det er også behov for mer detaljerte vurderinger av i hvilket omfang ulike typer tjenester bør finansieres via statlige midler, gebyrer eller avtaler. En omstrukturering av Enturs finansiering innebærer også behov for avklaringer rundt statsstøtterettslige problemstillinger.

Både finansierings- og samhandlingsmodellene bør evalueres og justeres jevnlig. Det gir rom for å vurdere behov for ytterligere tiltak dersom dagens virkemidler viser seg å være utilstrekkelige for å oppnå ønsket utvikling i markedet og for de reisende.

Til sist har vi fått mange innspill om at et sentralt hinder for sømløse reiser er knyttet til dagens innretning av takstsamarbeid og lite samordnede prisstrukturer. Slike hindre for sømløshet er utenfor mandatet for denne utredningen å vurdere. Samferdselsdepartementet bør likevel vurdere å sette i gang et arbeid for å se på hvordan bedre samarbeid på dette området kan bedre brukeropplevelser for de reisende og gi mer sømløse kollektivreiser.

11 Referanser

- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Arbeidsgruppen for utredning av mulige nasjonale felleskomponenter for produksjon, behandling og distribusjon av rute- og reiseinformasjon fra transportproduksjon. (2025). *Referansearkitektur for produksjon, behandling og distribusjon av rute- og reiseinformasjon for transportproduksjon (oppdragsgjennomføring)*. Oslo: Tet Digital AS, Entur AS og Kolumbus AS.
- Arbeidsgruppen for utredning av nasjonale fellestjenester for reiserett og avregning. (2025). *Nasjonal fellestjeneste for reiserett og avregning - Stegvis samarbeid om modulær arkitektur*. Oslo: Entur AS og Tet Digital AS.
- Digdir. (2023). *Rammeverk for utforming av finansieringsmodeller for nasjonale og sektorielle fellesløsninger*. Oslo: Digdir.
- Finansdepartementet. (2015). *Rundskriv R-112/2015: Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*. Oslo: Finansdepartementet.
- Forskrift om billettering ved jernbanetransport. (2017). *Forskrift om billettering ved jernbanetransport (FOR-2017-12-20-2333)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-20-2333>
- Grimsby, S. (2021). *Radical innovation in a conservative industry. Selected cases of new product development in the Norwegian food industry*. Oslo: Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Grove, A. S. (1983). *High Output Management*. New York: Random House.
- Jernbanedirektoratet. (2024). *Oppdrag 01-2024 Styrke avtaleregimet i jernbanesektoren*. Oslo: Jernbanedirektoratet.
- Jernbanedirektoratet. (2024). *Oppdrag 05-2024: Utvikling av rammebetingelser for sømløs mobilitet*. Oslo: Jernbanedirektoratet.
- Jernbanedirektoratet. (2025). *Årsrapport 2024*. Oslo: Jernbanedirektoratet.
- Jernbaneloven. (1993). *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (LOV-2024-06-07-29)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-100>
- Kollektivtrafikkforeningen. (2024). *En stegvis tilnærming til ett felles samarbeid for digital tjenesteutvikling*. Oslo: Kollektivtrafikkforeningen.
- Kollektivtrafikkloven. (2002). *Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (LOV-2002-06-21-45)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-21-45>
- Little, A. D. (2020). *Digitalization of Public Sector in the Nordics & Baltics: How IoT and data insights are changing the way we move*.
- Lunke, E. B., & Fearnley, N. (2019). *Generalisert reisetid - Hvordan oppleves arbeidsreiser i norske byer?* Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Meld. St. 14 (2023–2024). (2024). *Nasjonal transportplan 2025–2036*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2015-2016). (2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 30 (2019-2020). (2020). *En innovativ offentlig sektor*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Norheim, B. (2024). *Strategier for en offensiv kollektivsatsing - Samfunnsgevinster og tilskuddsbehov*. Norheim Analyse og Strategi på oppdrag for Kollektivtrafikkforeningen.
- Riksrevisjonen. (2024). *Dokument 3:10 (2023–2024) Sømløse kollektivreiser*. Oslo: Riksrevisjonen.

- Rødseth, K. L., Wangsness, P. B., Veisten, K., Høye, A. K., Elvik, R., & Klæboe, R. (2019). *Eksterne kostnader ved transport i Norge (TØI-rapport 1704/2019)*. Oslo: Transportøkonomisk institutt, SINTEF Ocean og Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- Samferdselsdepartementet. (2025, april 9). *regjeringen.no*. Hentet fra Byvekstavtaler og tilskudd til byområder: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/byvekstavtalerogtilskudd/id2571977/>
- Statistisk sentralbyrå. (2025). *Statistikk om kjørelengder*. Hentet fra <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/kjorelengder>
- Teknisk ukeblad. (2025, mai 7). *Kolumbus legger ned satsing på teknologi*. Hentet fra Teknisk ukeblad: <https://www.tu.no/artikler/kolumbus-legger-ned-satsing-pa-teknologi/558435>
- Utredningsinstruksen. (2024). *Vedtak om endringer i instruks om utredning av statlige tiltak*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a65d479aa05477aa87ff4efacf2b225/utredningsinstruksen-pdf.pdf>
- Yrkestransportforskriften. (2003). *Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy (FOR-2003-03-26-401)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-03-26-401>
- Aarhaug, J., Krehic, L., Tveit, A. K., & Wolday, F. (2025). *Kostnadsutvikling i bussmarkedet - Årsaker og sammenhenger*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

12 Vedlegg

12.1 Forstudier – felles nasjonale komponenter

Med bakgrunn i anbefalingene i rapporten «En stegvis tilnærming til ett felles samarbeid for digital tjenesteutvikling» (Kollektivtrafikkforeningen, 2024) ble det i 2024 igangsatt et arbeid med to forstudier for å vurdere muligheter flere felles nasjonale komponenter:

- *Referansearkitektur for produksjon, behandling og distribusjon av rute- og reiseinformasjon fra transportproduksjon (oppdragsgjennomføring²³) (2025)*
- *Nasjonal fellestjeneste for reiserett og avregning – stegvis samarbeid om modulær arkitektur (2025)*

Forstudiene er utarbeidet av arbeidsgrupper sammensatt av ressurser fra Tet Digital og OMS/Entur, og vurderer tekniske forhold knyttet til å etablere nasjonale komponenter for reiseinformasjon og avvik («sanntid») samt salg, betaling og avregning («salgsmotor»). Innholdet i de to forstudiene er kort gjengitt i det følgende.

Forstudie av nasjonale komponenter for reiseinformasjon og avvik («Sanntid»²⁴)

Referansearkitekturen²⁵ som foreslås baserer seg på beste praksis og vellykkede implementeringer hos aktører som Tet Digital og Kolumbus. Den beskriver hvordan digitale komponenter skal virke sammen for å sikre at sanntidsinformasjon flyter effektivt mellom operatører, planleggingssystemer og sluttbrukere. Både Tet Digital og Kolumbus har allerede utviklet egne løsninger for produksjon, behandling og distribusjon av rute- og reiseinformasjon. Samtidig pågår det et arbeid hos begge aktører for å gjøre løsningene tilgjengelige for flere kollektivselskap enn dem de opprinnelig er utviklet for. Referansearkitekturen skal gi grunnlag for økt gjenbruk av komponenter, standardisering av grensesnitt og tettere samhandling i sektoren. I de anbefalte tiltakene inngår også forslag om pilotering av felleskomponenter.

Referansearkitekturen skal bidra til å

- gi aktørene like vilkår og muligheter, og redusere risikoen for å bli låst til løsninger fra tredjeparter som ofte ikke tilfredsstiller alle nødvendige krav,
- muliggjøre en trinnvis flytting mot felleskomponenter over tid,
- gjøre kravene fra kollektivselskaper til transportoperatører mer harmoniserte og forutsigbare
- skape grunnlag for erfaringsutveksling og dermed bidra til en mer effektiv bruk av offentlige midler.

På denne måten skal referansearkitekturen sikre kollektivsektorens evne til å tilpasse seg den teknologiske utviklingen raskere, bedre samhandling og økt innovasjon. Forstudien går ikke inn på behov for endringer i organisasjon, beslutningsmyndigheter/-prosesser eller finansiering, men har primært et teknisk fokus på muligheter.

Forstudie av nasjonale komponenter for salg, betaling og avregning («Salgsmotor»)

Forstudien beskriver en referansearkitektur for reiserett og avregning for kollektivsektoren, og den presenterer aktuelle nasjonale felleskomponenter innenfor denne verdikjeden. Dette området skal ha en relativt høy grad av modenhet og standardisering, samtidig som det er krav til innovasjon basert på økte forventninger fra de reisende og et ønske om mer sammenhengende kollektivtilbud på tvers av reisemåter. I denne forbindelse foreslås en «modulær arkitektur» som betyr at komponentene og tjenestene kan brukes

²³ Oppdragsgjennomføring er en samlet betegnelse på prosessen og systemene som sikrer at planlagte transportoppdrag faktisk gjennomføres.

²⁴ Det presiseres at i denne sammenhengen er «sanntid» innsamlingen og sammenstillingen av rådata fra kjøretøyene, som ikke er det samme som data på SIRI-format for oversendelse til Entur. Løsningen for «sanntid» samler også data som kompiles inn i SIRI-formatet til Entur, men dekker også innsamling av mange andre typer data. Enturs innsamling og tilgjengeliggjøring av sanntidsdata på SIRI-format, som beskrives i Jernbanedirektoratets Håndbok N801, kommer altså i tillegg til dette.

²⁵ Referansearkitektur er en veiledende struktur som beskriver hvordan ulike komponenter og systemer bør samhandle for å oppnå effektivitet, interoperabilitet og skalerbarhet. Den legger grunnlaget for økt gjenbruk av komponenter, standardisering av grensesnitt og tettere samhandling i sektoren.

som ulike moduler i et større system, for å støtte flere ulike salgsløp og brukeropplevelser i klienter som bruker komponentene.

Forstudien anbefaler tverrfaglige arbeidsgrupper på tvers av Tet Digital og Entur, for blant annet å utforske gevinster ved samarbeid om avregning. Det er først og fremst følgende kandidater til nye nasjonale felleskomponenter som fremheves av arbeidsgruppen til Entur og Tet Digital:

- Produkt og pris²⁶
- Tilbud
- Pristilpasning
- Reservasjon
- Utstedelse av standard billettprodukter

Videre anbefales en stegvis tilnærming med tverrfaglig samarbeid mellom Tet Digital og Entur som gir mulighet til å arbeide frem hvordan man kan øke bruken av nasjonale felleskomponenter innenfor salg og billettering. De anbefaler også at det etableres et målbilde for en felles nasjonal digital infrastruktur i samarbeid med Jernbanedirektoratet. Forstudien anbefaler å utarbeide en konkret plan for implementering av en slik infrastruktur først etter at Tet Digital og Entur har opparbeidet seg erfaringer med økt bruk av nasjonale felleskomponenter innenfor salg og billettering.

Forstudien peker på, i likhet med anbefalingene i Jernbanedirektoratets rapport for oppdrag 05-2024, omtalt i kapittel 1, at en felles plattform for billettering vil gjøre det mulig å kjøpe billetter for alle typer kollektivtransport på ett sted. Det vil legge til rette for at flere apper eller nettsider kan tilby sammenhengende løsninger til de reisende, og forenkler prosessen med å kjøpe og selge kollektivbilletter. Forstudien peker også på at en felles plattform for billettering vil gjøre det lettere å få oversikt over priser og rabatter for alle.

12.2 Kollektivaktørenes kostnader til digitale tjenester

Tabell 36 Kollektivaktørenes kostnader til digitale tjenester i 2024 (omfatter ikke togselskapenes egne digitale porteføljer og kommersielle aktører)

Aktør	Drift og forvaltning	Investering og nyutvikling	Totalt
Agder kollektivtrafikk	28	19	47
AtB	104	10	115
Entur	375	186	561
Finnmark fylkeskommune	16	7	22
Innlandstrafikk	17	11	28
Møre og Romsdal fylkeskommune	29	21	51
Nordland fylkeskommune	12	1	13
Ruter ²⁷	348	117	465
Skyss	93	9	103
Telemark fylkeskommune	11	6	17

²⁶ Produkt- og prisregisteret er allerede i dag en nasjonal komponent, men ikke alle aktører benytter denne.

²⁷ Ruters kostnader er direkte kostnader for tjenesteutvikling. Kostnader knyttet til infrastruktur og overhead er ikke inkludert - disse kostnadene er på om lag 100 millioner kroner hver.

Vestfold kollektivtrafikk	21	9	29
Kolumbus	50	<i>Ikke oppgitt</i>	50
Østfold kollektivtrafikk	9	<i>Ikke oppgitt</i>	9
Troms FK	33	5	38
Totalt	1 146	401	1 548

Kilde: Kartlegging gjennomført av Jernbanedirektoratet i forbindelse med Oppdrag 23

Tabell 37 Kostnader i Entur i millioner kroner, fordelt på tjenesteområder

	Drift og forvaltning	Investering og nyutvikling	Totalt
Salgsplattform (baksystemtjenester)	110	71	181
Salgs- og informasjonskanaler	111	46	157
Formidling av reiseinformasjon (baksystemtjenester)	59	21	80
Avregning, oppgjør og fakturering (baksystemtjenester)	40	26	66
Data og innsikt	26	11	37
Formidling av grunndata (baksystemtjenester)	8	11	19
Annet	22	0	22
Totalt	375	186	561

12.3 Nasjonale grunntjenester som leveres av Entur

Tabell 38 Nasjonale grunntjenester som i dag finansieres i hovedsak av statlige tilskudd

Tjenestekategori	Beskrivelse
Reiseinformasjon og reiseplanlegger	Digitale løsninger som samler inn, bearbeider og tilgjengeliggjør informasjon om kollektivtilbudet i hele landet. Systemene henter inn data fra over 60 ulike aktører, som til sammen dekker rundt 4000 ruter og 58 000 stoppesteder. Informasjonen er tilgjengelig både for offentlige og private aktører gjennom åpne datasett og API-er. Disse dataene får høyere verdi ved en reisesøk-motor som finner relevante kollektiv- og mobilitetsreiser fra a til b. Reisesøkmotoren utvikles av Entur sammen med flere andre aktører fra hele verden gjennom åpen kildekode. Togoperatører og de fleste fylkeskommunale kollektivaktører bruker denne reisesøkmotoren i sine kanaler. Den nasjonale reiseplanleggeren (Enturs app og web) gjør det mulig for reisende å søke etter reiser og sammenligne alternativer på tvers av selskaper og transportformer, slik at det blir enkelt å planlegge hele reisen fra dør til dør. Slike data danner grunnlaget for Enturs nasjonale reiseplanlegger, og er tilgjengelige for offentlige og private aktører i form av datasett og API. I tillegg til at dataene benyttes i Enturs egen reiseapp, henter andre aktører, som for eksempel Google Maps, de regionale

	kollektivaktørene og togselskapene rute- og sanntidsdata fra Entur, og bruker dem i sine egne reiseplanleggere.
Pris- og produktregister	Samler og forvalter oppdatert informasjon om priser og billettprodukter fra alle fylkeskommunale kollektivselskaper, togselskaper og andre transporttilbydere. Registeret gjør det mulig å vise riktige priser og billettvalg i reiseplanleggere og billettsystemer, og sikrer at kundene alltid får korrekt og oppdatert informasjon om hva reisen koster og hvilke produkter som er tilgjengelige. Registeret benyttes for å publisere takstinformasjon, og informasjonen skal benyttes i den nasjonale reiseplanleggeren.
Dataplattform	Samler inn, lagrer og gjør betydelige mengder data fra kollektivsektoren tilgjengelige. Plattformen brukes til analyser, rapportering og utvikling av nye digitale tjenester. Ved å samle data på ett sted, blir det enklere å utvikle innovative løsninger, følge med på trender og forbedre kollektivtilbudet basert på faktiske reisevaner og behov. Dataplattformen er per i dag tilgjengelig for Jernbanedirektoratet og parter som har samarbeid med Entur.
Universell utforming	Informasjon til reisende med assistansebehov. Arbeid med informasjonskrav til universell utforming gjennom revidert MMTIS-forordning

12.4 Rettslige og regulatoriske rammebetingelser

12.4.1 Rettslige rammer for statlig finansiering

Oppgavene knyttet til å utvikle felles digitale løsninger for sektoren og spørsmålet om finansiering har grenseflater mot EØS-avtalens konkurranseregler. Det sentrale regelverket er statsstøtteregelverket og anskaffelsesregelverket.

EØS-avtalens artikkel 61 forbyr støtte gitt av statsmidler som begunstiger enkelte foretak, og som vrir, eller truer med å vri, konkurransen i EØS. Det kan utledes seks vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal defineres som statsstøtte og som derfor i utgangspunktet er ulovlig:

1. Mottaker av støtte er et foretak som utøver økonomisk aktivitet.
2. Støtten er gitt av staten eller av statsmidler i enhver form.
3. Støtten innebærer en økonomisk fordel for mottakeren.
4. Støtten begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester.
5. Støtten kan virke konkurransevridende.
6. Støtten kan påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

Utgangspunktet er at statsstøtte er ulovlig, men det finnes mange unntak fra forbudet som gjør det mulig å innrette statlig finansiering i tråd med statsstøtteregelverket slik at det blir lovlig. Det må derfor gjøres en konkret vurdering av de aktuelle tjenestene som skal finansieres for å vurdere om statsstøtteregelverket kommer til anvendelse. Kommer det til anvendelse, må det vurderes om det er mulig å innrette tiltaket i tråd med et unntak. Man skiller gjerne mellom unntak som kan gjøres uten ESAs forhåndsgodkjennelse og de som krever slik forhåndsgodkjennelse. Offentlig myndighetsutøvelse og universelle og solidaritetsbaserte velferdsordninger er å betegne som «ikke-økonomisk aktivitet», og faller ikke inn under dette regelverket.

En særlig kategori av unntak er støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning. EØS-avtalens artikkel 59 nr. 2 åpner for at forbudet mot offentlig støtte kan fravikes dersom det er nødvendig for å få utført oppgaver av allmenn økonomisk betydning. Slike tjenester kan defineres som visse økonomiske tjenester som anses som særlig viktige for innbyggerne og som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet selv. For eksempel kan det offentlige ha et ønske om å tilby en annen type tjeneste eller til en annen pris eller kvalitet enn det markedet selv leverer. Myndighetene kan ved å pålegge foretak visse forpliktelser, sikre at disse målsettingene nås. I denne kategorien av unntak finnes det flere unntakshjemler, der enkelte ikke krever notifikasjon til ESA.

12.4.2 Rettslige rammer for offentlige anskaffelser

Dagens lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder i utgangspunktet for offentlige oppdragsgivere som anskaffer varer og tjenester over visse terskelverdier i et marked. Utgangspunktet er at offentlige oppdragsgivere må konkurranseutsette vare- og tjenestekontrakter i tråd med anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesregelverket gjelder også når ulike offentlige virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter skal kjøpe varer og tjenester fra hverandre, selv om det finnes visse unntak og spesielle regler for slikt samarbeid. Avtaler om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet er unntatt, i tillegg til spesielle regler for helse- og sosialtjenester. For eksempel må en fylkeskommune, eller en fylkeskommunalt eid virksomhet, som hovedregel følge anskaffelsesregelverket og kravet om konkurranseutsetting for å inngå kontrakter om kjøp av varer og tjenester fra eksempelvis en statlig eid virksomhet eller fra en virksomhet underlagt en annen fylkeskommune. Anskaffelsesregelverket angir likevel visse unntak fra kravene om konkurranseutsetting, knyttet til utvidet egenregi, utvidet egenregi ved felles kontroll og eneleverandørunntaket. Under beskriver vi disse unntakene kort basert på omtalen av disse unntakene i Veileder for offentlige anskaffelser.²⁸

Unntak for utvidet egenregi

Anskaffelsesforskriften § 3-1 angir et unntak fra anskaffelsesregelverket hvis vilkår for utvidet egenregi er oppfylt. Av bestemmelsen fremgår det at anskaffelsesregelverket ikke gjelder når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt dersom

- oppdragsgiveren utøver kontroll over leverandøren som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet,
- utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer
- det ikke er direkte private eierandeler i selskapet

Vilkårene i § 3-1 første ledd er kumulative, det vil si at alle må være oppfylt for at unntaket skal komme til anvendelse. Kravet til kontroll er oppfylt når oppdragsgiveren utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger hos leverandøren, jf. § 3-1 andre ledd. I vurderingen av om kontrollkriteriene er oppfylt, må det tas hensyn til alle relevante lovbestemmelser, vedtekter og andre faktiske omstendigheter. Hvis leverandøren er organisert som et aksjeselskap, vil blant annet aksjeselskapslovgivningen og vedtektene til det konkrete selskapet ha betydning for vurderingen. For å vurdere vilkårene i § 3-1 må det derfor gjøres en konkret vurdering av om unntakshjemlene er oppfylt.

Unntak for utvidet egenregi ved felles kontroll

Anskaffelsesforskriften § 3-2 angir videre et unntak fra anskaffelsesregelverket dersom flere oppdragsgivere sammen utøver kontroll over leverandøren. Unntaket vil eksempelvis være relevant i tilfeller hvor ulike fylkeskommuner og/eller staten sammen eier en digital tjenestetilbyder som de ønsker å kjøpe digitale tjenester fra. Av § 3-2 første ledd fremgår at anskaffelsesregelverket ikke gjelder når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt som

- oppdragsgiveren og andre oppdragsgivere i fellesskap utøver kontroll over som svarer til den kontrollen de utøver over sin egen virksomhet
- utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer
- det ikke er direkte private eierandeler i.

Vilkårene er kumulative på samme måte som i § 3-1. Hva som skal til for at kontrollkriteriet i første ledd er oppfylt, er nærmere presisert i § 3-2 andre ledd. For det første må det kontrollerende rettssubjektets styrende organer være sammensatt av representanter for alle de kontrollerende oppdragsgiverne, jf. andre ledd bokstav a. Om det er mulig å gjøre unntak fra kravet om konkurranse, må baseres på en konkret vurdering av disse unntakshjemlene.

Unntak for horisontalt offentlig-offentlig-samarbeid

Offentlig-offentlig samarbeid er samarbeid mellom to eller flere oppdragsgivere som er selvstendige rettssubjekter, og hvor de ikke har kontroll over hverandre. Dagens Offentlig mobilitetssamarbeid (OMS) er

²⁸ [Veileder til reglene om offentlige anskaffelser - master](#)

eksempel på et offentlig-offentlig-samarbeid. Samarbeidet må omfatte utførelsen av offentlige oppgaver for å oppnå felles mål. Anskaffelsesforskriften § 3-3 hjemler et unntak for forskrift om offentlige anskaffelser for slike samarbeid under visse vilkår. For at unntaket fra anskaffelsesregelverket i § 3-3 skal komme til anvendelse, må det blant annet være et reelt samarbeid mellom ulike offentlige virksomheter der partene yter bidrag til felles gjennomføring av samarbeidets offentlige oppgaver.

12.4.3 Øvrige rammebetingelser

I henhold til Finansdepartementets rundskriv om statens prosjektmodell skal rammebetingelser som allerede er nedfelt i lover og regler ikke tas med. Det er likevel relevant å nevne at modellene som anbefales må være:

I tråd med statens økonomiregelverk og bevilgningsreglement

Statens økonomiregelverk²⁹ fastsatt av Finansdepartementet, inneholder bestemmelser om hvordan statlige midler skal forvaltes, mens bevilgningsreglementet³⁰, vedtatt av Stortinget, fastsetter rammene for bevilgninger til ulike formål. Endringer i finansieringsmodeller og finansieringsmekanismer må være i tråd med bestemmelsene fastsatt i disse styrende dokumentene.

I tråd med eksisterende myndighets- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer

Ansvar for kollektivtransporten er som beskrevet i kapittel 2.1 delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Staten har et overordnet ansvar for transportpolitikken og fastsetter rammebetingelsene for kollektivtransporten. Staten har også ansvaret for det nasjonale jernbanenettet, og er takstmyndighet for sosiale rabatter. Fylkeskommunene har ansvaret for det lokale kollektivtransporttilbudet innenfor hvert fylke og kommunene bidrar med planlegging og tilrettelegging blant annet gjennom ansvaret for arealpolitikken. Fordelingen av det overordnede ansvaret i sektoren ligger utenfor denne utredningens mandat å vurdere og utgjør en grunnleggende rammebetingelse.

I tråd med relevante direktiver og forordninger fra EU

I EU pågår det som beskrevet i kapittel 3.5 et pågående arbeid med å utvikle regulering som skal legge til rette for mer sømløs mobilitet. Gjennom EØS-avtalen er slike reguleringer også premissgivende for Norge.

I tråd med bestemmelser i eksisterende trafikkavtaler

Eksisterende trafikkavtaler mellom Jernbanedirektoratet og togselskapene har en rekke bestemmelser som regulerer forholdet mellom Entur og togselskapene med trafikkavtale. Disse avtalene må man ta hensyn til ved utforming av nye samhandlings- og finansieringsmodeller.

²⁹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_statens.pdf

³⁰ <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876?q=>

12.5 Statlige finansieringskilder for større satsninger og nyutvikling

Stortinget bevilger midler til drift av statsforvaltningen, investeringer og tilskudd til andre for ett år om gangen. Bevilgningene kan være basert på gjennomføring av aktiviteter som er hjemlet i lovvedtak eller andre stortingsvedtak. Det er etablert praksis for at forvaltningen kan planlegge for å videreføre driften utover budsjettåret, selv om budsjettvedtakene er ettårige og uten eksplisitt fullmakt fra Stortinget. Stortinget kan ved de tre ordinære milepælene i den årlige budsjettprosessen og gjennom lovvedtak fastsette endringer med konsekvens for statsforvaltningen. For å gjennomføre flerårige tiltak og prosjekter er det behov for en finansiering som går ut over en ettårig ramme. I dag er det ulike typer mekanismer som benyttes for dette innenfor rammene av budsjettprosessen. Noen av de sentrale budsjettekniske mulighetene er:

Satsningsforslag: I den ordinære budsjettprosessen i regjeringen er det mulig å fremme satsningsforslag. Disse er ofte flerårige og vil, dersom de får regjeringens tilslutning med påfølgende budsjettvedtak, sikre en viss forutsigbarhet ved at det er praksis i budsjettprosessen for påfølgende år for å videreføre ordninger som Stortinget allerede har vedtatt, dersom det ikke vedtas spesifikke budsjettkutt.

Tilskuddsordninger: Det eksisterer flere tilskuddsordninger som kan bidra til finansiering av flerårige prosjekter. Digitaliseringsdirektoratet har f.eks. ansvar for Medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter, og Stimulab i samarbeid med Doga. Statlige virksomheter kan søke tilskudd og rådgivning til IKT-prosjekter og/eller innovative løsninger.

Norges forskningsråd utlyser forskningsmidler som har statlige virksomheter som målgruppe. Slike prosjekter er ofte flerårige, og vedtak om finansiering blir gitt med forbehold overfor mottakerne om at fremtidige utbetalinger er avhengig av bevilgninger fra Stortinget.

Overføring av ubrukte bevilgninger: Bevilgningsreglementet § 5 gir adgang til å overføre inntil fem prosent av ubrukte driftsbevilgninger til neste budsjettår. Dersom stikkordet «kan overføres» knyttes til bevilgningsvedtaket, gir samme paragraf åpning for å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettår.

Fullmakter til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjettår: Det følger av ettårsprinsippet at staten ikke kan pådra seg forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret. Dette fremgår også av bevilgningsreglementet § 6. Stortinget kan gi forvaltningen fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i form av såkalte «romertallsvedtak». Det eksisterer flere typer av slike fullmakter, men de vanligste er bestillingsfullmakter, investeringsfullmakter, tilsagnsfullmakter og garantifullmakter.

Fullmakt til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret: Fullmakt til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjettår kan også følge av bevilgningsreglementet § 6 annet ledd, jf. Finansdepartementets rundskriv R-110 punkt 2.3. Departementene har på dette grunnlaget fullmakt til å samtykke i at det inngås leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Slike avtaler må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av virksomheten, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

Adgang til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål: I henhold til bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd og Finansdepartementets rundskriv R-110 punkt 2.6, har departementene fullmakt til å overskride driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjetterminene.

Infrastrukturbidrag: Der det offentlige ivaretar felles utbygging av infrastruktur, kan enkeltaktører få ivaretatt individuelle behov på infrastrukturen gjennom «infrastrukturbidrag», hvor den enkelte aktør bidrar til utviklingskostnader. I slike tilfeller inngås en avtale mellom det offentlige og den enkelte aktøren. Mekanismen forutsetter at det er bidrag til en felles infrastruktur, som i praksis ikke kan leveres av markedet.

Belønningsmidler gjennom byvekstavtalene: I dagens byvekstavtaler er hovedfokus på fysisk infrastruktur og transporttilbud. Digitale tjenester og informasjon er ikke en del av avtalene. Siden digital sømløshet også kan bidra til oppnåelse av nullvekstmålet, bør det vurderes om f.eks. belønningsmidler også kan knyttes til digitale tjenester og informasjon. Det er i dag store forskjeller på tvers av byvekstavtaleområdene med tanke på det digitale modenhetsnivået, og i flere områder er det ikke tilstrekkelige ressurser til å oppfylle dagens krav. For nasjonale tjenester bør de reisende oppleve at informasjon og tjenester har et felles minimumsnivå når det gjelder omfang og kvalitet. I dag velger enkelte aktører å ikke prioritere disse

områdene. Ved å knytte også slike tiltak til belønningsmidler, kan man oppnå bedre digital sømløshet og bedre informasjon til de reisende.

12.6 Samfunnsøkonomisk effektiv prising

Generell modell for samfunnsøkonomisk effektiv prising

La oss anta at en virksomhet produserer en vare eller tjeneste der de totale kostnadene består av faste kostnader F , brukerdrevne variable kostnader $C(q)$ og en ekstern kostnad per enhet $E(q)$. Den samfunnsøkonomiske marginalkostnaden (SMC) er da:

$$SMC(q) = C'(q) + E'(q)$$

Den riktige prisen, p^* , bør settes lik samfunnsøkonomisk marginalkostnad:

$$p^* = SMC(q) = MC(q) + MEC(q)$$

hvor:

- $MC(q)$ er den private marginalkostnaden
- $MEC(q)$ er marginal ekstern kostnad

Merk at faste kostnader F ikke inngår i marginalkostnaden og derfor ikke bør påvirke prisen for bruk direkte

Den teoretiske modellen beskrevet i boksen over tilsier at det i prisingen av tjenestene bør skilles mellom brukerdrevne variable kostnader og øvrige kostnader knyttet til drift- og forvaltning.

Hensynet til samfunnsøkonomisk riktig bruk innebærer at brukerne bør stå overfor de samfunnsøkonomiske marginalkostnadene ved sin bruk av tjenesten. I praksis innebærer dette at brukerne bør betale for de brukerdrevne variable kostnadene.

I tillegg til produksjonskostnadene må prisen også reflektere brukerdrevne *eksterne virkninger* – Det vil si konsekvenser av bruk for tredjeparter som ikke er fanget opp i de brukerdrevne variable kostnadene. Disse kan være negative (som forurensning, kø, støy) eller positive (som positive nettverkseffekter og smitteeffekter av teknologiutvikling). Negativ ekstern virkning innebærer at den private marginalkostnaden er lavere enn den samfunnsøkonomiske marginalkostnaden. For å korrigere dette må det innføres en avgift, gjerne kalt *Pigou-skatt*, som tar opp i seg den eksterne kostnaden. Tilsvarende kan positive eksterne virkninger tilsi subsidier for å stimulere til et høyere produksjons- eller konsumvolum enn det markedet alene ville gitt.

12.7 Innretning av modell for brukerfinansiering av obligatoriske tjenester

Som drøftet over er det i hovedsak drifts- og forvaltningskostnader for obligatoriske tjenester som egner seg for en finansieringsmodell med en fast fordeling mellom brukere. I dette kapitlet drøfter vi nærmere hvordan en modell for brukerfinansiering bør innrettes for å legge best til rette for samfunnsøkonomisk effektivitet, og for at de overordnede målsettingene kan nås. Vi drøfter først hvem som bør pålegges finansieringsansvar og deretter alternative prinsipper for kostnadsfordeling mellom aktørene.

12.7.1 Hvem skal betale?

I utgangspunktet er det flere ulike grupper som kan pålegges finansieringsansvar for drift- og forvaltning av obligatoriske tjenester. Følgende mulige grupper er identifisert:

- **Direkte brukere** betyr i denne sammenhengen aktører som på permanent basis inngår i den konkrete verdikjeden som tiltaket er rettet mot og vil i denne sammenheng typisk være togselskaper og kollektivselskaper.

- **Indirekte brukere og interessenter** viser til aktører som ikke inngår i verdikjeden på permanent basis for alle tjenester, men som allikevel kan ha interesse og gevinster knyttet til tiltaket, eksempelvis salgsagenter og operatører.
- **Sluttbrukere/reisende** betyr i denne sammenhengen de som bruker tjenesten i siste ledd. I prinsippet er disse aktuelle betalere, men endringer i betaling for de reisende krever en mer omfattende prosess, også på politisk nivå. Denne løsningen synes lite hensiktsmessig for en obligatorisk samfinansieringsmodell og drøftes ikke nærmere her.

Togselskapene og kollektivselskapene representerer de største direkte brukerne av dagens nasjonale tjenesteportefølje som leveres av Entur, og det vil være naturlig at disse pålegges et finansieringsansvar.

Direkte og indirekte brukere kan opptre i forskjellige roller, ofte samtidig og overlappende. Dette kan eksempelvis være produkteiere, salgsagenter, transportoperatører og så videre. Indirekte brukere synes mindre aktuelle for en obligatorisk samfinansieringsmodell, fordi nytten kan være ulik på tvers av de ulike tjenestene.

At bruken av løsningene varierer for indirekte brukere, gjør det krevende å inkludere disse i en generell samfinansieringsmodell som omfatter flere tjenester. At de ikke inngår i en generell modell er imidlertid ikke til hinder for at de også bidrar til finansiering. Eksempelvis kan salgsagenter, bussoperatører og så videre faktureres et gebyr basert på bruk av tjenestene, og disse inntektene kan bli brukt til å redusere kostnadene som skal fordeles mellom togselskaper og kollektivselskaper.

12.7.2 En eller flere modeller

I prinsippet vil en samfinansieringsmodell som er tjenestespesifikk, det vil si er tilpasset den konkrete tjenesten i hvert enkelt tilfelle, gi best mulighet for å optimalisere. Det å ha mange tjenestespesifikke modeller er imidlertid administrativt krevende både med hensyn til at det må utvikles mange modeller, og at disse må forvaltes og administreres over tid.

Mange av fordelene med tjenestespesifikke modeller kan ivaretas ved å ha én (eller et fåtall) modell(er), samtidig som man kan oppnå å redusere de administrative ulemper. En premisse for å ivareta fordelene med tjenestespesifikke modeller er at tjenestene som samles i én modell er relativt like. Med like menes at tjenestene har samme karakter og at alle brukerne har nytte av tjenestene. Dersom alle tjenestene som omfattes er av lignende karakter, vil en felles modell kunne gi riktige incentiver til implementering og bruk samtidig som modellen kan oppleves å være rimelig og relativt transparent. Sammenlignet med flere tjenestespesifikke modeller, vil derfor én (eller et fåtall) modell(er) være administrativt enkel og forutsigbar når modellen først er etablert. Én modell vil også være skalerbar i betydningen at lignende nye tjenester enkelt kan tas opp i modellen.

12.7.3 Alternative prinsipper for fordeling av drifts- og forvaltningskostnader på aktørene

I en generell samfinansieringsmodell der direkte brukere (potensielle og faktiske) er betalere, bør det etableres en fast fordelingsnøkkel som gjelder over tid. Ideelt sett bør denne fordelingsnøgkelen være så robust at det er mulig å ta inn nye tjenester uten at nøkkelen må endres. Dette gjør modellen skalerbar, forutsigbar og enkel å administrere når den først er etablert. Det er også et poeng å samle tjenestene i grupper for å gjøre ordningen enklere å administrere. Dersom man velger brukerfinansiering av faste kostnader, kan det tenkes ulike måter å fordele kostnadene mellom aktørene. En oversikt over varianter av aktørfinansiering og fordeler og ulemper med disse er synliggjort i *Tabell 39*:

Tabell 39 Varianter av aktørfinansiering

Variant	Beskrivelse	Fordeler	Ulemper
Nyttebasert	Kostnader fordeles etter estimert økonomisk netto nytte aktøren får av tjenesten	Oppeles som rettferdig; bidrar til at de som har størst nytte også betaler mest	Vanskelig å måle og enes om, med risiko for skjønnspregede fordelinger

Kostnadsbasert	Fordeling basert på antatt merkostnad knyttet til aktørens bruk av tjenesten. Fordeling bør blant annet ta høyde for aktørens bidrag til kompleksitet og funksjonalitet ved løsningen.	Opplevs i utgangspunktet som rettfærdig; bidrar til at aktørene dekker kostnader knyttet til egen bruk	Kan være utfordrende å måle og enes om, med risiko for skjønnspregede fordelinger.
Bruksbasert	Fordeling etter faktisk bruk (transaksjoner, API-kall, datavolum o.l.)	Enkelt å måle; gjenspeiler aktivitetsnivå	Kan virke som en uønsket bruksskatt, gir vridende insentiver ved lave marginalkostnader.
Størrelsesbasert	Basert på aktørens størrelse (kundemasse, geografi, budsjett osv.)	Reflekterer evne til å bære kostnad; ofte administrativt enkelt	Samsvarer ikke nødvendigvis med faktisk nytte eller bruk
Lik andel per aktør	Alle aktører betaler samme beløp, uavhengig av størrelse og bruk	Enkelt, forutsigbart og nøytralt for insentiver	Opplevs som urimelig for små aktører eller lavt nyttenivå
Evne-til-å-betale	Fordeling etter økonomisk kapasitet (budsjettramme, inntekter og sektorrolle)	Ivaretar fordelingshensyn; lav terskel for små aktører	Kan svekke insentiver til effektiv bruk; kan være vanskelig gjøre objektiv

Enkelte av prinsippene har såpass store ulemper at de ikke anbefales som fordelingsprinsipp. Fordelingsprinsippene «Lik fordeling» og «Evne til å betale» vil gi en svak kobling mellom betaling og nytte og anses ikke hensiktsmessig. Nyteberegninger og kostnadsbaserte beregninger vil også være krevende å gjennomføre i praksis og vil kunne skape grunnlag for diskusjoner og konflikt.

12.8 Regulatoriske virkemidler

Overordnet kan man benytte to hovedkategorier av regulatoriske virkemidler for å understøtte ambisjonene for digitale tjenester for sømløs mobilitet:

- Pålegg og plikter gjennom lov og forskrift – herunder gebyrordning
- Krav i offentlige anskaffelser og kjøpsavtaler

Felles for kategoriene er at de innebærer krav som i varierende grad innebærer at ulike tjenester blir obligatoriske for berørte brukere. Å gjøre en tjeneste obligatorisk, særlig å bruke og/eller betale for, er inngripende og vil begrense kollektivaktørenes handlefrihet, med tilhørende ulemper.

For å oppnå de politiske og samfunnsmessige målene om å legge til rette for sømløse digitale løsninger, kan man bruke regulatoriske og avtalemessige virkemidler som kombinerer plikt, insentiver og tilrettelegging innenfor rammen av norsk og EØS-rett. De mest sentrale virkemidlene er presentert nærmere her:

12.8.1 Pålegg og plikter gjennom lov og forskrift

Innenfor kategorien pålegg og plikter kan det tenkes ulike varianter som spenner fra pålegg og plikter gjennom sektorregelverk til mykere virkemidler som dialog, veiledning og insentivordninger.

Pålegg og plikter gjennom sektorregelverk

Et av de mest direkte virkemidlene lovgiver rår over, er å pålegge aktører rettslige plikter knyttet til data-delning og teknisk integrasjon. Innen jernbanesektoren gir *jernbaneloven* (Jernbaneloven, 1993) og tilhørende forskrifter adgang til å stille krav til infrastrukturforvaltere og operatører, inkludert krav om tilgang til og bruk av fellesløsninger. På kollektivområdet åpner yrkestransportloven og ITS-loven for å stille

tekniske og digitale krav. Både jernbaneloven og yrkestransportloven gir hjemmel for dagens gebyrordning for grunntjenester for elektronisk billettering.

Et aktuelt eksempel er pålegg om å levere sanntidsdata, prisinformasjon og rutedata i standardiserte formater til nasjonale plattformer (f.eks. Entur). Slike pålegg må ha tydelig hjemmel, være forholdsmessige og stå i rimelig forhold til aktørenes kapasitet, samt i forhold til aktørenes kommersielle situasjon der det er relevant.

Et annet virkemiddel som også blir benyttet i dag er bruk av statlige gebyrordninger. Rundskriv 112/2015 fra Finansdepartementet regulerer bruken av gebyrer og sektoravgifter (Finansdepartementet, 2015). Rundskrivet fastsetter vilkår for innføring av slike ordninger og definerer hva som menes med gebyrer og sektoravgifter.

Standardisering og tekniske spesifikasjoner

Gjennom forskrift, veiledning eller bransjenormer kan myndighetene fremme standardiserte tekniske løsninger. For eksempel kan det fastsettes krav om bruk av felles API-er, åpne dataformater (slik som NeTEx og SIRI) eller nasjonale ID-er for reiseprodukter. Selv om standardisering i utgangspunktet er et teknisk og organisatorisk virkemiddel, kan det gis rettslig kraft gjennom forskriftshjemler eller krav i konsesjonsordninger.

Det er også mulig å etablere krav til samhandling og teknologinøytralitet for å sikre at plattformløsninger ikke låses til bestemte leverandører eller aktører, og dermed fremmer konkurranse og innovasjon.

Regulert tilgang til digitale infrastrukturer og plattformer

Myndighetene kan også regulere tilgang til digitale infrastrukturer – for eksempel adgang til billettsystemer, betalingsløsninger eller reiseplassplanleggere. Her kan myndighetene enten forvalte løsningene selv (slik som Entur på statlig nivå) eller stille vilkår for aktørers tilgang og bruk. Det kan også være aktuelt å kombinere tilgangsregulering med gebyr eller lisensordninger, så lenge det foreligger hjemmel og tydelig formålsforankring.

Myndighetsdialog, veiledning og insentivordninger

I tillegg til rettslig bindende virkemidler, kan myndighetene benytte myke reguleringstiltak – som koordinerende fora, veiledning og utvikling av felles retningslinjer for datadeling, brukergrensesnitt og tjenestekvalitet. Dette kan bidra til bedre samspill mellom offentlige og private aktører og sikre mer frivillig oppslutning om felles digitale løsninger.

Det kan også vurderes å etablere økonomiske insentivordninger, eksempelvis støtte til integrasjon med nasjonale plattformer og billettløsninger, eller til aktører som velger åpne og gjenbrukbare teknologier.

12.8.2 Krav i offentlige anskaffelser og kjøpsavtaler

Et sentralt regulatorisk virkemiddel ligger i kontraktsretten, nærmere bestemt i hvordan offentlige myndigheter stiller krav til digitale tjenester i forbindelse med anbud og kjøp av persontransporttjenester. Gjennom kontraktsvilkår kan fylkeskommuner og Jernbanedirektoratet forplikte operatører til å tilby integrerte digitale tjenester, knytte seg til felles systemer og bidra til datadeling og åpenhet.

I henhold til anskaffelsesregelverket må slike krav være saklige, forholdsmessige og ikke-diskriminerende, men det er bred adgang til å vektlegge miljø, universell utforming og digital integrasjon som tildelingskriterier. Dette gir handlingsrom til å fremme innovasjon og helhetlige mobilitetsløsninger gjennom offentlig kjøpermakt.